Jolanta Arcimowicz

Urzędnicy
w służbie demokratycznego państwa

Salus rei publicae suprema lex

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Urzędnicy
w służbie demokratycznego państwa

Jolanta Arcimowicz

Urzędnicy
w służbie demokratycznego państwa

Salus rei publicae suprema lex

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Recenzenci
Małgorzata Fuszara
Andrzej Korybski

Projekt okładki
Jakub Rakusa-Suszczewski

Redaktor prowadzący
Ewa Wyszyńska

Redaktor
Małgorzata Dehnel-Szyc

Redaktor techniczny
Zofia Kosińska

Korektor
Elwira Wyszyńska

Skład i łamanie
Marcin Szcześniak

Publikacja dofinansowana ze środków Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010

ISBN 978-83-235-0645-4
ISBN 978-83-235-1094-9 PDF

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
http://www.wuw.pl; e-mail: wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (0 48 22) 55 31 333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: http://www.wuw.pl/ksiegarnia

Wydanie I

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Spis treści

Wstęp 9

ROZDZIAŁ I. Służba cywilna w Polsce 23

Wstęp 23
1. Służba cywilna – definicje i zakres pojęcia 31
   1.1. Urzędnik, urzędnik państwowy, urzędnik służby cywilnej 44
2. Służba cywilna Trzeciej RP. 53
   2.1. Lata 1989–1993: pierwsze projekty ustaw o służbie cywilnej 55
   2.2. Lata 1993–1997: pierwsza ustawa o służbie cywilnej 58
   2.3. Lata 1997–2001: konstytucyjny zapis i nowa ustawa o służbie cywilnej 62
   2.4. Lata 2001–2005: upolitycznienie służby cywilnej 69
   2.5. Lata 2005–2007: reforma służby cywilnej, powstanie Państwowego Zasobu Kadrowego 74
   2.6. Lata 2008–…: sanacja służby cywilnej 83
   2.7. Służba cywilna pod rządami nowej ustawy. 85
   2.8. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej *versus* ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku 92
Uwagi końcowe 96

ROZDZIAŁ II. Urzędnicy służby cywilnej – szkic do portretu socjologicznego 101

Wstęp 101
1. Korpus służby cywilnej – charakterystyka społeczno-demograficzna 106
   1.1. Płeć. 110

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

1.2. Wiek 114
1.3. Typ wykształcenia 115
1.4. Zatrudnienie, staż pracy i zarobki w służbie cywilnej 118
1.5. Charakterystyka respondentów 121
2. Urzędnicy – drogi do korpusu służby cywilnej 124
3. Motywy podjęcia pracy w administracji publicznej 133
3.1. Motywacja wewnętrzna 136
3.2. Motywacja zewnętrzna 141
3.3. Motywy ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej 143
3.4. Urzędniczy *esprit de corps* 150
4. Kariera i awans w służbie cywilnej w opiniach urzędników 156
4.1. Urzędnicy o kryteriach awansu w służbie cywilnej 166
5. Urzędnicy *versus* eurobiurokraci 179

ROZDZIAŁ III. Instytucjonalizacja moralności w służbie cywilnej – kodeksy etyczne i wzory osobowe urzędników służby cywilnej 191

Wstęp 191
1. Kodeksy etyczne w administracji publicznej 196
1.1. Kodeks Etyki Służby Cywilnej 205
1.2. Kodeks Etyki Służby Cywilnej w opiniach urzędników 210
• Wiedza na temat KESC 210
• Znaczenie KESC dla praktyki zawodowej 214
• Funkcje kodeksu etyki zawodowej 222
2. Dylematy etyczne urzędników służby cywilnej 231
2.1. Źródła dylematów etycznych 233
• Dylematy przełożony – podwładny 236
• Dylematy związane z obsługą klientów 246
• Dylematy etyczne, których źródłem są kontakty z kolegami i współpracownikami 253
2.2. Wzory postępowania w sytuacji dylematu etycznego 256
2.3. Legalizm jako główna zasada postępowania 260
3. Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym 268
3.1. Wzór osobowy urzędnika służby cywilnej 272
3.2. Urzędnik służby cywilnej – sługa państwa czy obywatela? 276
3.3. „Wzorowy urzędnik? Osoba normalna, po prostu ludzka, otwarta na innych…” 286
3.4. „Człowiek, którego cenimy?” – wzorce osobowe urzędników SC 295

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ROZDZIAŁ IV. Urzędnicy w badaniach opinii publicznej – rzecz o prestiżu, uczciwości i rzetelności zawodowej 301

Wstęp 301
1. Stereotyp urzędnika 306
2. Prestiż zawodu urzędnika 310
3. (Nie) Cnoty urzędnicze. Obywatele o uczciwości i rzetelności urzędników 318
4. Urzędy i jakość świadczonych usług 330
5. Europeizacja urzędów? 333
6. Służba cywilna w opinii społeczeństwa 336
   6.1. Opinie o urzędnikach służby cywilnej 338
Uwagi końcowe 340

Zakończenie 345

Bibliografia 359

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Wykaz skrótów

CBOS – Centrum Badania Opinii Publicznej
Dz.U. – „Dziennik Ustaw”
ENA – École Nationale d’Administration
ISP – Instytut Spraw Publicznych
KESC – Kodeks Etyki Służby Cywilnej
KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MP – „Monitor Polski”
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
OBOP – Ośrodek Badania Opinii Publicznej
PBS – Pracownia Badań Społecznych
PZK – Państwowy Zasób Kadrowy
RCL – Rządowe Centrum Legislacji
RCSS – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
SC – służba cywilna
SSC – samorządowa służba cywilna
TK – Trybunał Konstytucyjny
UKIE – Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
UKS – Urząd Kontroli Skarbowej
u.p.s. – Ustawa o pracownikach samorządowych
u.p.u.p – Ustawa o pracownikach urzędów państwowych
u.s.c – Ustawa o służbie cywilnej
USC – Urząd Służby Cywilnej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Wstęp

Przegląd współczesnej literatury naukowej poświęconej administracji publicznej – urzędnikom państwowym lub instytucji służby cywilnej – pokazuje, że mimo narzekań wielu autorów na nieaktualny, nieadekwatny i mało przydatny do analizy współczesnej administracji model biurokracji Maxa Webera, większość z nich odwołuje się do tego modelu: jedni, by uwypuklić swoistość nowych rozwiązań bądź koncepcji zarządzania w administracji; drudzy, by pokazać związki między tradycyjnym i nowoczesnym zarządzaniem w organizacjach; jeszcze inni, by, analizując nowe modele „zarządzania publicznego", pokazać, że w istocie nie odrzucają one całkowicie modelu „idealnej biurokracji", gdyż pewne elementy Weberowskiego typu są wciąż obecne; na przykład, zdaniem Jerzego Hausnera: „Niektóre zasady i rozwiązania zaproponowane przez Webera są w nim zachowane [nowe zarządzanie publiczne – *przyp. J.A.*]. Dotyczy to zwłaszcza: doboru personelu w oparciu o kryterium kompetencji, stosowania powszechnego i ustrukturyzowanego systemu wynagradzania i awansu, systematycznego szkolenia personelu czy też mechanizmów oceny wyników działania osób i zespołów pracowniczych" [Hausner 2007, s. 55]. Z kolei w artykule poświęconym brytyjskiej *civil service* można przeczytać, iż „nikt nie kwestionuje, że współczesny korpus *civil service* w sposób fundamentalny różni się od klasycznego Weberowskiego modelu *civil service* budowanego na kanwie raportu Northcote'a i Trevelyana (…)", a zasadnicza różnica polega na redefinicji relacji urząd–petent, która zyskała wymiar relacji usługodawca–usługobiorca: „(…) urzędnik przestał być bezosobowym trybem w maszynie, zyskał większą swobodę działania, która oznacza większą odpowiedzialność za indywidualnie podejmowane działania" [Antonowicz 2007, s. 221]. Nie podejmując w tym miejscu dyskusji na temat roli obywatela, sprowadzonej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wyłącznie do „konsumenta usług publicznych”[1], warto jednak podkreślić, że również Max Weber pisał o demokratycznej alternatywie dla hierarchicznej i autorytarnej administracji publicznej[2]. W jego ujęciu demokratyczna administracja: (1) przyjmuje, że każdy ma kwalifikacje do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych (zatem wszyscy obywatele, a nie tylko technokraci, mają niezbędną wiedzę i doświadczenie, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o tym, jaką politykę przyjąć i jak ją realizować); (2) w podejmowaniu ważnych decyzji uczestniczą zarówno wszyscy członkowie społeczeństwa, jak i wybrani przez nich przedstawiciele; (3) władza jest szeroko rozproszona, a nie skupiona w nadrzędnym centrum; (4) funkcjonariusze administracji są sługami społeczeństwa, a nie technokratyczną elitą panów (*public masters*). Spójność takiej demokratycznej administracji miał zapewnić policentryczny ustrój z wieloma centrami władzy na wielu szczeblach [Ostrom 1973, s. 65][3]. Vincent Ostrom podkreśla jednocześnie, że przedstawiciele nauki administracji często ignorowali niektóre elementy zawarte w Weberowskiej koncepcji biurokracji, koncentrując się na technicznej wyższości organizacji biurokratycznej – przypisywanych jej zdolnościach do efektywnego produkowania dóbr publicznych, pomijając potencjalne negatywne następstwa dla systemu demokratycznego [Tamże, s. 24–25][4]. I jeszcze jedna wypowiedź, której autorka, pisząc o fundamentalnych zasadach działania współczesnej administracji publicznej, stwierdza: „Merytoryczne kompetencje, rzetelność i neutralność polityczna nadal są podstawowymi kryteriami, zgodnie z którymi rekrutuje się pracowników służby cywilnej w państwach demokratycznych” [Itrich-Drabarek 2003, s. 171]. Są to także podstawowe warunki budowy nowoczesnej kadry biurokratów, na które wskazywał Weber. Warto w tym miejscu również wspomnieć o opiniach, jakie pojawiają się w kontekście reform polskiej administracji publicznej – dla jednych Weberowska biurokracja jest wciąż niezrealizowanym w praktyce wzorem działania polskich urzędów i urzędników: „Najpierw trzeba wprowadzić Weberowski model, by utrwalić w administracji podstawowe

[1] Zob. szerzej J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe WSAP” 2003, nr 2, s. 28–46.

[2] Termin *administracja* ma kilka znaczeń, większość z nich nawiązuje do łacińskiej etymologii, tj. połączenia czasownika *ministrare* – być pomocnym, służyć, z wzmacniającym element służebności przedrostkiem *ad*. Początkowo *administrare* znaczyło *obsługiwać,* a z biegiem czasu także *zarządzać* czy *kierować*, lecz nigdy nie rządzić – *gubernare,* tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 13.

[3] V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa 1973, s. 65; cyt. za J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_64_2_Polityka_administracyjna_w_swietle_teorii_wyboru_racjonalnego.pdf>, s. 12–13. (W wersji drukowanej J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 rok*, TNOiK, Rzeszów 2008, s. 653–672).

[4] Cyt. za: J. Supernat, *Polityka administracyjna…*, jw., s. 12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zasady, a dopiero później można zasady te ulepszać i wprowadzać np. *new public management*; inni z kolei uważają, że zmiany w polskiej administracji są za mało nowoczesne: „Zmiany są po prostu staroświeckie, wciąż budujemy biurokrację Webera a nie społeczeństwo sieciowe, teraz są grupy, zespoły, sieci, a nie hierarchia i jednostka (…)”[5]; czy takie stwierdzenie: „(…) w polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych (…). Dominuje też myślenie i działanie «silosowe» – kategoriami departamentu czy biura, a nie całego urzędu. Praca zespołowa, w interdyscyplinarnych grupach, należy do rzadkości” [Boni 2009, s. 308].

W pracy o administracji publicznej, zwłaszcza kadrze urzędniczej – o czym traktuje niniejsza książka – trudno więc nie przywoływać Maxa Webera, tym bardziej że wiele jego spostrzeżeń i sądów brzmi nadal bardzo aktualnie. Weber w swojej teorii polityki, pisząc o warunkach rozwoju współczesnej demokracji, stwierdził, że jest ona możliwa tylko wtedy, gdy istnieje zdecydowana i trwała wola jakiegoś narodu, by nie rządzono nim „jak stadem bydła”, ale włączono jako „współpanów” w strukturę państwa, którego są podmiotem i w którym mają swój udział [Weber 1998, s. 300]. Mimo że dość sceptycznie odnosił się on do idei rządów ludu – uważał, że w demokracji rzeczywista władza należy do małej grupy, a masy jedynie wybierają przywódców i wywierają na nich pewien wpływ, zaś demokracja bezpośrednia jest możliwa tylko w małych społecznościach – to jednocześnie podkreślał, że ograniczenie panowania urzędników może dokonać się tylko przez panowanie „ludu”, a współczesna demokracja ma przed sobą jeden wybór: „(…) albo zdecydować się na tanie zarządzanie przez bogatych ludzi sprawujących urzędy honorowo, albo na drogie zarządzanie przez opłacanych urzędników zawodowych” [Tamże, s. 144]. Drugie rozwiązanie stało się przeznaczeniem wszystkich nowoczesnych demokracji. Weber, przywołując przykład funkcjonowania demokracji amerykańskiej do połowy XIX w., wskazywał na zmierzch administracji dyletantów i przeciwstawiał jej istniejącą w państwach europejskich warstwę zawodowych, wyszkolonych na uniwersytetach i biegłych w swoim fachu urzędników: „Amerykańska demokracja – pisze Weber – opierająca się na zasadzie, że co cztery lata, jeśli następuje zmiana prezydenta, następuje wymiana 300 tysięcy urzędników – ta demokracja zbliża się do końca. Była to administracja dyletantów, albowiem ci urzędnicy, których wyznaczała partia, byli mianowani według zasady: oddali partii pewne usługi i za to zostali urzędnikami. Prawie nie pytano ich o kwalifikacje fachowe, do niedawna formalnie nieznane było amerykańskiej demokracji sprawdzanie, egzamin czy coś w tym

[5] Wystąpienie prof. Huberta Izdebskiego i prof. Marka Dębickiego podczas konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce”, KSAP, maj 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

rodzaju. Przeciwnie, często reprezentowano taki punkt widzenia, że urząd powinien jak gdyby krążyć, kolejno przechodzić z jednych rąk w drugie, ażeby każdy mógł kiedyś dorwać się do żłobu" [Tamże, s. 145–147][6]. Powyższe spostrzeżenia, choć dotyczące dość odległej przeszłości, wydają się brzmieć bardzo aktualnie, zwłaszcza w kontekście budowanej w Trzeciej RP instytucji służby cywilnej i toczących się wokół niej sporów politycznych. Głosy krytyczne o traktowaniu urzędów państwowych jak łupu do podziału przez zwycięskie partie polityczne czy powrocie do PRL-owskich praktyk, gdy obsadzano stanowiska państwowe z pominięciem kryteriów fachowości i kwalifikacji, nagradzając w ten sposób działaczy partyjnych i politycznych popleczników – żywo przypominają konstatacje poczynione przez Webera.

Teza Maxa Webera o nieuchronności biurokracji[7] wyraża nie tylko sprzeciw wobec zasad honorowego, dziedziczonego czy „powodowanego jakimikolwiek względami, łaską bądź wdzięcznością" sprawowania urzędów, ale wyznacza kierunek nieodwracalnych zmian, będących udziałem współczesnych społeczeństw. „Nowoczesna kultura, pisze Weber, żąda dla zewnętrznego, wspierającego ją aparatu – a im bardziej staje się skomplikowana i wyspecjalizowana, w tym większej mierze – osobiście niezaangażowanego, i dlatego ściśle «rzeczowego» fachowca" [Weber 2002, s. 706]. Czyniąc z biurokracji jeden z głównych elementów procesu racjonalizacji kultury zachodniej, zwraca jednocześnie uwagę, że „prawdziwy urzędnik" (tj. dobry administrator, bo rolą urzędników jest „administrować", a nie uprawiać politykę) to ten, kto poprzez długoletnie kształcenie staje się specjalistycznie i fachowo wyszkolonym, wysoko wykwalifikowanym pracownikiem, dla którego rzeczowość i uczciwość, zawodowa godność stanowią podstawowe wartości. Bez realizacji tych urzędniczych cnót, podkreśla Weber, zagrożona byłaby nie tylko techniczna sprawność aparatu państwowego, ale nad obywatelami „(…) zawisłoby, jak zły los, niebezpieczeństwo straszliwej korupcji i pospolitego kołtuństwa" [Weber 1998, s. 67]. Podstawą urzędniczego etosu i sprawności organizacji

[6] W Ameryce model „administracji dyletantów" został przełamany przez Civil Service Reform. Zmiany w sposobie obsady stanowisk urzędniczych zostały zapoczątkowane w 1871 roku i polegały na wprowadzeniu *merit system* (zamiast *spoils system*), tj. otwartych konkursów i egzaminów w administracji federalnej. Zob. szerzej Z. Lewicki, *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej,* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 195–209.

[7] Termin „biurokracja" był stosowany przez Maxa Webera w kilku znaczeniach: (1) typ hierarchicznej organizacji urzędników, w której obowiązuje zasada kompetencji, cenzus wykształcenia itp.; dla tak rozumianego terminu „biurokracja", pisze Stanisław Kozyr-Kowalski, bardziej adekwatne wydaje się pojęcie „administracja"; (2) typ stosunków między administracją a pozostałą częścią społeczeństwa – w tym rozumieniu mamy do czynienia z administracją, która korzysta z przywilejów, odznacza się właściwościami grupy stanowej i nie podlega oddolnej kontroli; (3) pewien typ postaw i zachowań, uwarunkowanych przez strukturę organizacyjną nowoczesnej administracji. S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks*, Warszawa 1967, s. 95.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

biurokratycznej jest Tacytowska zasada *sine ira et studio*, oznaczająca rzeczowe załatwianie urzędowych spraw bez względu na osobę, tj. z wyłączeniem „upodobania, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, w ogóle wszelkich irracjonalnych, nie poddających się kalkulacji, elementów uczuciowych" [Weber 2002, s. 707]. Bezstronność działania, wzrost egalitaryzmu, a nade wszystko panowanie sformalizowanych, bezosobowych reguł i zasad, wyznaczają granicę między współczesną administracją a jej dawnymi, historycznymi formami – administracja spersonalizowana (źródłem jej legitymacji była osoba władcy, którego wola stanowiła jednocześnie najwyższe prawo) została zastąpiona przez bezosobowy system, oparty na uniwersalnych, powszechnie obowiązujących normach prawnych, eliminujących arbitralność i uznaniowość władzy [Tamże, s. 695]. Warto w tym miejscu dodać, że wśród różnic, które stanowią o specyfice i odmienności współczesnych rozwiązań, wskazuje się również na liczebność kadr administracji, skalę bądź zakres spraw przez nią podejmowanych, ale przede wszystkim podkreśla się, że jest ona – w stopniu zdecydowanie większym niż dawna – odpowiedzialna za jakość życia obywateli; spoczywają na niej także nieporównywalnie większe niż kiedykolwiek obowiązki związane z realizacją takich zasad, jak równość, sprawiedliwość, uczciwość i odpowiedzialność (*accountability*)[8]. Ponadto, jak podkreślają autorzy analiz systemów administracji publicznej, współczesna administracja, ciesząc się estymą i realizując zadania państwa, stanowi jednocześnie dla wielu osób, decydujących się zostać urzędnikami, nie tylko miejsce pracy, ale jest swego rodzaju misją, służbą publiczną, której są w stanie poświęcić swoje życie i karierę zawodową. „I co najważniejsze, jest ona – niezależnie od formułowanych ocen oraz oczekiwań dotyczących jej działania, skuteczności czy efektywności – jedną z najpotężniejszych instytucji współczesnej demokracji" [Vigoda-Gadot 2002, s. 2].

[8] Termin bywa również tłumaczony jako rozliczalność, która lepiej oddaje sens tego pojęcia. Antoni Kamiński, wyjaśniając znaczenie terminu *accounability,* pisze: „Za miarę demokracji przyjmuje się zdolność elektoratu do rozliczenia (*accountability*) urzędników publicznych (wybieralnych i z mianowania) z ich działań, czyli instytucjonalne mechanizmy wymuszenia odpowiedzialności. Kiedy ten dezyderat nie jest spełniony, idea suwerenności ludu jest pozbawiona sensu. (…) Zdolność do rozliczenia urzędników publicznych zapewnia obywatelom przejrzystość struktur państwa. Pojęcie przejrzystości dotyczy publicznej dostępności do informacji o działaniu tych struktur i zdolności do skutecznego jej wykorzystania przez tych obywateli. Osiągnięcie jej zapewniają nie tylko wewnętrzne rozwiązania ustrojowe, ale też i stan instytucji społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszeń, systemu partyjnego, szacunku dla praw człowieka, i niezależności środków przekazu masowego". A.Z. Kamiński, *Demokracja, odpowiedzialność, korupcja w warunkach transformacji ustrojowej* [2005], <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=464>. Z kolei Piotr Sztompka, wymieniając wśród głównych elementów kształtujących zaufanie społeczne zdolność do rozliczenia osób i instytucji (*accountability of persons and institutions*), przeciwstawia jednocześnie termin *accounability* pojęciom takim jak: samowola, brak odpowiedzialności, arbitralność. Zob. P. Sztompka, *Trust: A Cultural Resource* (Background paper for the project „Honesty and Trust"), <http://www.colbud.hu/honesty-trust/sztompka/pub01.doc>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

W model biurokratycznej organizacji administracyjnej („sztab administracyjny"), wpisuje się również idea służby cywilnej, tj. niepartyjnego, profesjonalnego i nieusuwalnego aparatu urzędniczego, realizującego dyrektywy politycznych zwierzchników. Bliskie jest jej także Weberowskie odseparowanie w działaniu państwa materii politycznej od administracyjnej. Administracja, ujmowana przez Webera jako służba oparta na ustanowionych, ściśle określonych regułach i normach, charakteryzująca się techniczną doskonałością i kunsztem, była przeciwieństwem polityki rozumianej jako działanie twórcze. Rozróżnieniu między domeną polityki a domeną administracji odpowiada równie wyraźne rozróżnienie między politykiem (mężem stanu) a urzędnikiem, które Weber rozwija i podnosi do rangi jednej z podstawowych charakterystyk swojej teorii polityki [Orzechowski 1984, s. 73].

Weberowski model biurokracji stworzył podstawy funkcjonowania współczesnej administracji publicznej, definiowanej jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach" [Izdebski, Kulesza 1998, s. 91]. Ewolucji cech aparatu biurokratycznego – wspartej rozwojem XIX-wiecznej idei państwa prawa (powstała w opozycji do koncepcji państwa absolutnego, policyjnego, opartego na arbitralności władzy; jej fundament stanowiła zasada suwerenności narodu wywodząca się z doktryn epoki Oświecenia[9]) – towarzyszył wzrost instytucjonalnych gwarancji i procedur, poszerzających zakres swobód i ochronę prawną jednostki. Wiek XX, pisze Hubert Izdebski, przyniósł istotne modyfikacje w konstrukcji państwa prawa, które musiało odrzucić niedemokratyczne treści (właściwe ubiegłemu stuleciu) i nasycić się nowymi ideami; zmieniła się także rola „sztabu administracyjnego", który, będąc sługą prawa i aparatem wykonawczym władzy państwowej, stał się także, a może przede wszystkim, sługą społeczeństwa [Izdebski, Kulesza 2004, s. 23]. Współczesne państwo demokratyczne ugruntowało podstawy ideologiczne administracji publicznej, mające swoją podbudowę w aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza z zakresu ochrony praw człowieka. Fundament ten tworzą przede wszystkim: ideologia demokracji (traktowanej zarówno jako wartość, jak i określone procedury); ideologia społeczeństwa obywatelskiego i ideologia praw człowieka, której fundament tworzą godność istoty ludzkiej i niezbywalność przynależnych jej praw i wolności [Izdebski 2005, s. 15]. Andrzej Kojder, analizując przesłanki będące podstawą aksjologii

[9] Filozofowie Oświecenia, a później końca XIX w., rozwinęli ideę państwa prawnego, które działa za pośrednictwem swoich organów, na podstawie norm prawnych i w ich granicach. Fundament państwa prawnego stanowią zasady konstytucjonalizmu i podziału władzy, a także gwarancje niezawisłości sądownictwa, uznania ustawy za podstawowe źródło prawa i podporządkowanie administracji prawu. W poglądach na państwo prawne wyodrębnia się model formalistyczny i model demokratyczny państwa prawnego. Zob. szerzej M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne,* Warszawa 1999, s. 27–33.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

rządów prawa[10], podkreśla, że Weberowską ideę panowania legalnego, wyrastającą z tradycji pozytywizmu prawniczego i koncentrującą się na biurokratycznych zasadach postępowania zgodnego z prawem, można pod pewnymi warunkami uznać za swoisty typ rządów prawa. Doświadczenia współczesnych totalitaryzmów pokazały bowiem, że mogą istnieć państwa i systemy, w których obowiązujące prawo nie tylko narusza uniwersalne standardy praw i wolności jednostki, ale też można w imieniu prawa popełniać zbrodnie i sprawować rządy nieludzkie [Kojder 1993, s. 83]. Wymogi formalne, stawiane prawu, uzupełnia się zatem o wartości, jakie prawo powinno wspierać i chronić – we współczesnym demokratycznym państwie prawnym są to: przyrodzona godność jednostki, a także równość praw i wobec prawa. Uznaje się, że wartości te nie są wytworem umowy społecznej, państwa ani też instytucji politycznych, ale są immanentnym składnikiem natury człowieka, wynikają z prawa naturalnego. Należy podkreślić, że choć Max Weber podważał znaczenie prawa naturalnego dla budowy współczesnego systemu prawa, to jednocześnie przyznawał, że „nie można właściwie całkowicie wykorzenić aksjomatów prawa naturalnego" [Kojder 1997, s. 83]. O doniosłości tych aksjomatów, pisze Kojder, decyduje współcześnie uznanie ich za zbiór najwyższych wartości ludzkich, określanych mianem praw podstawowych, praw człowieka czy sprawiedliwości. Będąc fundamentem demokratycznego państwa, określają one także granice działania władzy i decyzji większości. Współczesna administracja publiczna jest więc sługą prawa, tworzonego przez władze mające demokratyczny mandat i ograniczone w swym działaniu przez konstytucyjne postanowienia (wyjmują one pewne kwestie spod rozstrzygnięć większościowych), jest sługą społeczeństwa – jako aparat wykonawczy demokratycznie wybranej władzy, a także sługą obywatela – coraz częściej bowiem zamiast o „administrowanych" mówi się o obywatelach, publiczności czy wprost o klientach administracji [Izdebski, Kulesza 2004, s. 24]. W demokratycznych państwach prawnych służba publiczna (służba cywilna) oznacza także służbę na rzecz dobra wspólnego – nazywanego też dobrem powszechnym, którego „prawnym wyrazem jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami faktycznymi interes publiczny"[11]. Każdy urzędnik czy – szerzej – funkcjonariusz publiczny jest depozytariuszem tego dobra, a jego działania powinny być najkorzystniejsze (służyć) dla interesu (dobra) publicznego.

Warto w tym miejscu zatrzymać się nad doprecyzowaniami terminu „administracja", które wskazują na zmiany w postrzeganiu jej istoty, roli oraz zadań. Określenie administracji przez biurokrację w Weberowskim sensie – podkreśla Janina Filek – eksponowało racjonalność i powtarzalność działań

[10] O idei rządów prawa (*ruls of law*), także w kontekście terminu „praworządność", nadużywanego w doktrynie stalinizmu, pisze Jacek Kurczewski w pracy *Rządy prawa.* Zob.: J. Kurczewski (red.), *Demokracja pod rządami prawa*, 2003, Warszawa, s. 5–20.

[11] J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf>, s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

administracyjnych; stosowany termin *public management* zwracał uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menadżerskiego punktu widzenia, a popularne w ostatnich latach *public governance* eksponuje partnerski charakter administracji oraz jej rolę w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów [Filek 2007, s. 20][12]. Interesująca jest natomiast relacja między określeniami administracja państwowa – administracja publiczna. Kazimierz Frieske, w przedmowie do polskiego wydania książki Guya Petersa *Administracja publiczna*, zwraca uwagę, że jeszcze do niedawna nie było kłopotów z rozumieniem sensu terminu „administracja państwowa" – podzielona na „centralną" i „terenową" funkcjonowała w okresie Polski Ludowej. Po 1989 roku zaczęły się problemy – obok „administracji państwowej" pojawiła się „administracja samorządowa", a w ramach tej pierwszej zaczęto wyodrębniać wiele „administracji specjalnych" [Frieske 1999, s. 9]. Coraz częściej też termin „administracja państwowa" zaczęto zastępować terminem „administracja publiczna"[13], który zdaniem wielu autorów jest pojęciem szerszym i bardziej odpowiednim do opisu obecnej struktury organizacyjnej państwa, np. definicje przedmiotowe dzielą „administrację publiczną" na rządową, samorządową i państwową (do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej, np. Prezydent RP, NIK, KRRiT, RPO)[14]. Rozróżnienie „administracja państwowa – administracja publiczna", podkreśla Frieske, ma uzasadnienie nie tylko

[12] Jak podkreśla Jerzy Supernat, coraz częściej pojęcie „administracja publiczna" przestaje być jednym terminem, opisującym służbę społeczeństwu przez świadczenie usług publicznych. Termin ten pojawił się i jest właściwy dla opisania relacji administracji publicznej z systemem politycznym i prawem, ale kiedy odnosimy administrację publiczną do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego, bardziej trafne są inne pojęcia, np. zarządzania publicznego z jego sztandarową koncepcją „nowego publicznego zarządzania", kładącą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, *outsourcing*, instrumenty prawa prywatnego, wyniki, jakość itd. W drugim przypadku, czyli administracji publicznej postrzeganej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, coraz częściej stosowanym pojęciem na jej opisanie jest *governance*. *Public governance* to nie są struktury administracyjne czy rządowe (*government*), ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w które miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej. Zob. J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, jw., s. 1–10.

[13] Potrzeba wprowadzenia terminu „administracja publiczna" pojawiła się w 1990 roku wraz ze stworzeniem instytucji samorządu terytorialnego. Stosowany wcześniej termin „administracja państwowa" był często zastępowany terminem „administracja rządowa" i nie obejmował zadań samorządowych. Wraz z podziałem na administrację państwową i samorządową klamrą spinającą oba terminy stała się „administracja publiczna". E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1997, s. 6.

[14] Zob. szerzej J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 47 i nast. Również zdaniem J. Szreniawskiego administracja publiczna jest pojęciem szerszym niż państwowa, gdyż obejmuje obok aktywności organów państwowych także działalność innych podmiotów, a przede wszystkim różnych samorządów i w określonym zakresie przedsiębiorstw państwowych czy organizacji społecznych, wykonujących określone zadania administracji publicznej. J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996, s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w kontekście zmiany struktur administracyjnych po 1989 roku i powołania instytucji samorządu terytorialnego, lecz może również wskazywać na dwie odmienne tradycje myślenia o państwie. Pierwszą, którą można określić jako „Heglowską" czy – szerzej – „kontynentalną", oraz drugą – „utylitarno-liberalną" lub anglosaską. Dla pierwszej, charakterystyczne jest traktowanie obywateli jako zasób, o który należy dbać i nim zarządzać, co jest zadaniem administracji. W tradycji drugiej, to państwo stanowi zasób swoich obywateli, zasób, o który trzeba dbać – w tej mierze, w jakiej jego administracja dobrze służy każdemu z nich [Peters 1999, s. 9]. Konwencje i przyzwyczajenia językowe można zmienić dość szybko, zastępując jeden termin drugim i utrwalając jego znaczenie. Znacznie trudniej zmienia się świadomość społeczna, utrwalone społeczne stereotypy i przekonania. Kazimierz Frieske wyraził nadzieję, że Polacy coraz częściej myślą o swoim państwie i jego administracji jako dobru wspólnym, społecznym zasobie, który dobrze służy i zaspokaja ich potrzeby. Przeprowadzone w 2008 roku badania na temat „Stosunek Polaków do własnego państwa" intuicję tę i przypuszczenia potwierdzają[15]. W konkluzji raportu można przeczytać, że wśród respondentów widoczne jest silne przywiązanie do państwa, a zmiana systemu w 1989 roku wpłynęła na bardzo wyraźną, by nie powiedzieć – radykalną zmianę postaw Polaków wobec państwa: „(…) granica pomiędzy państwem a narodem całkowicie zatarła się dla ponad połowy Polaków (52%). Innymi słowy, skończyła się dla większości Polaków alienacja państwa. Ten efekt po części wiąże się z faktem, że odzyskanie po 1989 roku niepodległości dla ponad połowy badanych oznaczało utożsamienie państwa z narodem i przeniosło na państwo te wszystkie pozytywne afekty, które w czasach PRL-u kierowane były jedynie ku wyobrażonej wspólnocie narodowej" [Wnuk-Lipiński, Bukowska 2008, s. 13].

I jeszcze jedno doprecyzowanie administracji, które wyraża nie tylko postulaty dotyczące jej działania, ale stanowi zbiór procedur, instytucji, a nade wszystko określa podstawowe prawo każdego obywatela – prawo do dobrej administracji. Dobra administracja, pisze Irena Lipowicz, działająca na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych, przestrzegająca procedur i sprawna, stanowi ideał władzy wykonawczej, wzorzec, którego realizacji obywatele oczekują[16]. Prawo do dobrej administracji zapisano w Konstytucji RP z 1997 roku – w jej preambule zagwarantowano rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych. Prawo do dobrej administracji jest także prawem podstawowym, gwarantowanym przez unijny porządek prawny[17], w tym przez

[15] E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka" 2008, nr 2, <http://www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/nauka/2008/02/N_208_01_Wnuk.pdf>, s. 7–28.

[16] I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <http://www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77321>, s. 3–4. (W wersji drukowanej I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa" 2005, Zeszyt nr 1).

[17] Zob. szerzej M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie" 2004, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przyjętą w grudniu 2000 roku w Nicei Kartę Praw Podstawowych UE. W rozumieniu autorów Karty, podkreśla Lipowicz, „dobra administracja" to niekoniecznie taka, która zawsze pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest dla niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząco oddziałuje, ale przede wszystkim taka, która jest sprawiedliwa, bezstronna i uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy, rozstrzyga w taki sposób sprawy administracyjne[18]. We wrześniu 2001 roku Parlament Europejski zalecił również unijnym organom i instytucjom stosowanie Kodeksu Dobrej Administracji. Dokument ten określa standardy właściwego postępowania administracji państw UE, w tym m.in. zasadę wskazania podstawy prawnej każdej wydanej decyzji, równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji, uprzejmości wobec klientów urzędów, bezstronności i obiektywizmu oraz działania na podstawie i w granicach prawa[19].

Istota prawa do dobrej administracji wyraża się w pełnieniu roli służebnej wobec obywateli, w tym w fachowym i sprawnym załatwianiu ludzkich spraw: „Urzędnik tylko o tyle dokonał czegoś naprawdę, o ile sprawę samą pchnął naprzód (…)" można przeczytać w austriackim rozporządzeniu Ernsta Seidlera z 1918 roku[20]. Stwierdzenie to dla wielu klientów, rozczarowanych opieszałością pracy różnych urzędów (a nie jest to jedyny dostrzegany mankament), brzmi nadal jak niezrealizowany postulat. Wciąż też, co charakterystyczne, w odbiorze społecznym administracja publiczna postrzegana jest: z jednej strony, jako wszechpotężny Lewiatan, tj. „wynaturzone i nie poddające się jakiejkolwiek kontroli monstrum, pasożytujące na społecznych zasobach i na indywidualnych zdolnościach"; z drugiej zaś – jako rzesza urzędników, którzy koncentrują się wyłącznie na przepisach, ich przestrzeganiu i precyzowaniu, działają często w oderwaniu od realnych problemów [Peters 1999, s. 339]. „Właśnie takich urzędników – podkreśla Guy Peters – mamy na myśli, gdy ironicznie opisujemy poczynania biurokratów usiłujących określić dopuszczalne «zakrzywienie banana», optymalny kształt sedesu czy oferujących emerytom pomoc rzeczową w postaci dziecięcych ubranek – i nie chodzi tu wyłącznie o urzędników w brukselskich biurach UE" [Tamże]. Peters, nawiązując do Weberowskiego typu biurokracji, przedstawia model współczesnej administracji publicznej, oparty na pięciu fundamentalnych zasadach: 1. administracja państwowa bazuje na służbie cywilnej, która dysponuje tzw. neutralną kompetencją i która służyć może rządom o bardzo różnych orientacjach politycznych; 2. administracja zbudowana jest hierarchicznie i działa na podstawie prawa; 3. administracja działa stale, jej struktury są stabilne, gwarantuje też swojemu personelowi bezpieczeństwo zatrudnienia; 4. służba cywilna jest zinstytucjonalizowana, co oznacza, że urzędnicy tworzą korporację oraz że

[18] I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, jw., s. 3–4.

[19] Zob. szerzej J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002.

[20] Cyt. za: W. Hausner, *Korpus Służby Cywilnej – uwarunkowania społeczne i polityczne*, „Służba Cywilna" 2004, nr 8, s. 139.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

istnieją rozwinięte reguły działania administracji i procedury jej kontroli przez czynnik polityczny; 5. gwarantowana jest równość dotycząca personelu administracji (równe płace, równe warunki zatrudnienia dla ludzi o podobnych kwalifikacjach) oraz równość klientów, tj. zapewnienie otrzymywania takich samych dóbr [Peters 2001, s. 4][21].

Służba cywilna, instytucja funkcjonująca w państwach o długich tradycjach demokratycznych, w Polsce była od początku transformacji przedmiotem burzliwych debat i sporów politycznych. Mimo deklaracji i zapewnień polityków, że budowa korpusu służby cywilnej stanowi jeden z głównych celów wprowadzanych po 1989 roku zmian, organizacja i struktura korpusu były regularnie poddawane politycznym dekonstrukcjom i rekonstrukcjom – ich zakres i tempo zależały przede wszystkim od kalendarza wyborczego i składu parlamentu. W politycznej walce o kształt służby cywilnej często zapominano, że choć jakość działania administracji publicznej zależy od wielu czynników, to ważną rolę odgrywa także stabilność struktur administracyjnych. Obsesyjne reorganizowanie administracji publicznej, pisze Guy Peters, prowadzi do sytuacji, w której wprowadzane zmiany przestają przyczyniać się do poprawy efektywności administracji – powstaje zjawisko „błędnego koła", gdzie reorganizacja następuje jedna po drugiej, w efekcie zaś i tak nie otrzymujemy stabilnej, sprawnej struktury organizacyjnej [Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 20]. Dobrą egzemplifikacją stanu „permanentnej reformy" służby cywilnej jest wypowiedź Leny Kolarskiej-Bobińskiej, która – witając uczestników konferencji pt. „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna", organizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – stwierdziła: „Zebraliśmy się tu po to, by zrealizować nasze marzenia o apolitycznej i profesjonalnej służbie cywilnej". Konferencja odbyła się w maju 2008 roku – dwanaście lat po wprowadzeniu pierwszej ustawy o służbie cywilnej w Trzeciej RP.

Powyższy cytat mógłby być mottem tej książki, a jej zawartość odczytana jako swego rodzaju wkład w realizację idei służby cywilnej w Polsce. Praca, w najbardziej ogólnym ujęciu, rekonstruuje i poddaje analizie proces budowy w Trzeciej RP korpusu profesjonalnych, apolitycznych urzędników, którzy mieli być awangardą administracji publicznej nowego demokratycznego państwa. Claus Offe, pisząc o problemach, jakie mogą towarzyszyć budowie demokratycznych instytucji w państwach postkomunistycznych, zwraca uwagę na znaczenie indywidualnych aktorów, których działania mogą przesądzić o powodzeniu bądź fiasku projektów instytucjonalnych. „Dobrzy obywatele – pisze Offe – tworzą dobre instytucje, a instytucje są dobre o tyle, o ile stwarzają i wychowują dobrych obywateli czy też wydobywają najlepsze ich cechy" [Offe 1995, s. 15]. Parafrazując, można powiedzieć, że dobrzy politycy (rozumiejący potrzebę istnienia służby cywilnej i umiejący powściągnąć chęć poszerzania

[21] G. Peters, *The future of governing*, Kansas 2001, s. 4; cyt. za: J. Raciborski, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 129.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

politycznych zasobów o niepolityczne administracyjne posady i stanowiska) oraz dobrzy urzędnicy (profesjonalni i etyczni) będą tworzyć dobrą służbę cywilną, ale też dobre instytucjonalne wzory będą kształtować dobre kadry administracji publicznej, służące obywatelom. Trzy elementy wyznaczają główny przedmiot analiz i określają strukturę książki: politycy – urzędnicy – społeczeństwo.

Politycy, gdyż podejmowane przez nich w procesie ustawodawczym decyzje nadają ostateczny kształt ramom instytucjonalnym służby cywilnej. O politycznych sporach, wprowadzanych rozwiązaniach prawnych dotyczących służby cywilnej i ich konsekwencjach traktuje pierwsza część książki. Część druga i trzecia poświęcone są urzędnikom służby cywilnej. Stanowią oni główny przedmiot instytucjonalnych zmian i przekształceń, a zarazem ich podmiot – sami na nie wpływają i kształtują ich treść, a od postaw, motywacji i działania urzędników zależy nie tylko funkcjonowanie instytucji służby cywilnej, lecz także jej wizerunek i społeczna percepcja. Budując socjologiczny portret urzędników służby cywilnej, opisując drogi karier zawodowych, motywy podjęcia pracy w służbie cywilnej czy rekonstruując wzór osobowy współczesnego urzędnika, staram się pokazać najważniejsze elementy procesu kształtowania się nowej kadry administracji publicznej i jej etosu. Społeczeństwo, będące ostatnim elementem triady, jest zarazem głównym adresatem działań administracji publicznej. W rozdziale czwartym, na podstawie wyników badań opinii publicznej, charakteryzuję społeczny wizerunek urzędniczej profesji, przedstawiam oceny działania urzędów i urzędników państwowych, a także zmiany w społecznej percepcji administracji. Powstały w ten sposób obraz kadr urzędniczych stanowi odzwierciedlenie potocznych sądów, utrwalonych stereotypów i przekonań Polaków, budowanych na podstawie osobistych doświadczeń, informacji pochodzących od innych osób, jak również kształtowanych przez media.

Materiał empiryczny, będący podstawą niniejszej pracy, powstał przy użyciu kilku metod badawczych. W latach 2003–2007 przeprowadzonych zostało 100 pogłębionych wywiadów z urzędnikami służby cywilnej; respondenci zostali wylosowani w listopadzie 2002 roku z bazy danych Urzędu Służby Cywilnej, w której było zrejestrowanych ogółem 823 urzędników SC. Problematyka poruszana w trakcie wywiadów koncentrowała się wokół czterech głównych zagadnień: kariery zawodowej, w tym motywach, cechach i warunkach decydujących o wyborze oraz wykonywaniu zawodu urzędnika; poglądów na temat obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (KESC), w tym kwestii znajomości norm kodeksowych oraz oceny przydatności KESC w codziennej praktyce zawodowej; najczęściej doświadczanych dylematów i konfliktów etycznych oraz strategii ich rozwiązywania; propagowanego i realizowanego w praktyce wzorca osobowego urzędnika służby cywilnej. Wywiad kończyła krótka ankieta, w której respondenci byli pytani o stosunek do norm prawnych obowiązujących w społeczeństwie. W pracy została także przeprowadzona analiza aktów normatywnych (ustawy, rozporządzenia), dokumentów i danych urzędowych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

(stenogramy z posiedzeń sejmu, senatu, komisji sejmowych i senackich), raportów, opracowań oraz sprawozdań Szefa Służby Cywilnej, której celem była rekonstrukcji ram prawno-instytucjonalnych wprowadzanych refom służby cywilnej. Analizie poddano również badania opinii publicznej (CBOS, OBOP, PBS i inne), w których pytano o prestiż zawodów i ocenę działania administracji publicznej, a także artykuły prasowe poświęcone służbie cywilnej, które publikowały dzienniki i tygodniki, np. „Gazeta Wyborcza", „Dziennik", „Rzeczpospolita", „Gazeta Prawna", „Newsweek", „Wprost" czy „Polityka".

Większość z rozmówców rozpoczęła pracę w administracji publicznej nowej demokratycznej Polski. Dla wielu z nich chęć budowy struktur nowego państwa była główną motywacją do rozpoczęcia kariery zawodowej. Tytuł książki *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa* nawiązuje do odpowiedzi respondentów na pytania o karierę zawodową, motywy podjęcia pracy w administracji bądź ich wyjaśnień, jak rozumieją termin „służba" w odniesieniu do wykonywanych obowiązków zawodowych. Wyznacza także ramy czasowe analizowanych zmian instytucjonalnych, których początek związany jest z tworzeniem pierwszych projektów ustawy o służbie cywilnej, co nastąpiło tuż po rozpoczęciu transformacji sytemu w 1989 roku. Z kolei, niedawna, a zarazem kolejna już zmiana ustawy o służbie cywilnej, wprowadzona przez rząd Donalda Tuska w 2008 roku, zamyka analizowany okres. Wnioski zawarte w pracy dotyczą początków, a także konsolidacji demokracji w Polsce – służba cywilna, niezależnie od ocen formułowanych na temat jej kondycji, pytań o przyszłość, również w kontekście ostatnich zmian ustawowych i wyzwań stojących przed modernizującą się polską administracją publiczną, jest trwałym elementem demokratycznych przemian, a zarazem ich probierzem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Służba cywilna w Polsce

> W obecnym stanie rzeczy nie można rządzić bez pomocy sprawnego aparatu stałych urzędników, którzy byliby należycie podporządkowani ministrom, bezpośrednio odpowiadającym przed monarchą oraz przed parlamentem, lecz którzy by byli zarazem obdarzeni niezależnością, siłą charakteru, zdolnościami i doświadczeniem wystarczającymi do tego, by radzić, wspomagać i do pewnego stopnia wpływać na tych, których postawiono nad nimi, czyli wpływać na ministrów.
>
> Stafford H. Northcot i Charles E. Trevelyan[1]

Wstęp

„W wielu krajach świata – pisze Arthur Kroeger – rząd zatrudnia pracowników, których można uznać za urzędników państwowych, ale tylko w ustroju demokratycznym mamy do czynienia z pojęciem służby cywilnej, czyli profesjonalnej i apolitycznej kadry urzędników, mających zupełnie inny status niż osoby sprawujące wysokie funkcje rządowe. Związki między tymi grupami są zawsze skomplikowane, ale przy dobrym trybie rządzenia jest to system dający lepsze rezultaty niż inne (…)" [Kroeger 1996, s. 34]. Geneza służby cywilnej czy, szerzej, służby publicznej i administracji określanej jako „publiczna", a więc pełniącej rolę służebną w stosunku do społeczeństwa, jest związana z rozwojem idei demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. W rozwoju państw demokratycznych, pisze Krzysztof Kiciński, prędzej czy później pojawiał się moment, w którym stawało się jasne, że demokracja to nie tylko określony model władzy politycznej, gwarantujący partycypowanie w niej obywateli, cywilizowaną wymianę ekip rządzących, rozwiązywanie problemów politycznych w sposób zgodny z zaakceptowanymi przez społeczeństwo regułami, ale również sprawne i maksymalnie efektywne, a jednocześnie respektujące prawa obywateli, administrowanie [Kiciński 2000, s. 215]. W Polsce, połączenie obu procesów, tj. budowa struktur demokratycznego państwa oraz tworzenie niepartyjnego, profesjonalnego, nieusuwalnego aparatu urzędniczego, jest szczególnie widoczne. Korpus służby cywilnej powoływano dwukrotnie, za każdym

[1] S.H. Northcot, C.E. Trevelyan, *Report of the organization of the permanent civil service*, London 1854.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

razem w warunkach budowy rzeczywistej demokracji czy – szerzej – procesu demokratyzacji, który objął w XX wieku różne kraje, przechodzące od niedemokratycznych systemów politycznych ku systemom demokratycznym. Demokratyzacja, ujmowana jako zjawisko upowszechniania się na świecie modelu państwa demokratycznego, doczekała się wielu ujęć teoretycznych [Lipset 1960; Dahl 1995; Sartori 1996; Diamond 1999]. Samuel Huntington, wyjaśniając i analizując przyczyny zmian systemów politycznych jakie miały miejsce w określonym czasie i w różnych państwach, pisze o trzech falach demokratyzacji. Zwraca jednocześnie uwagę, że po każdej z takich fal następowało zjawisko odwrotne, a więc pewne kraje (choć nie wszystkie), poprzednio dokonujące przejścia do demokracji, powracały do rządów niedemokratycznych. Huntington przypisuje poszczególnym okresom konkretne ramy czasowe. I tak, pierwszą – i jak do tej pory najdłuższą falę demokratyzacji – Huntington zamknął w latach 1828–1926 (pierwsza fala odwrotu miała miejsce w latach 1922–1942); druga fala, zdecydowanie krótsza, trwała pomiędzy 1943–1962 rokiem (druga fala odwrotu zamyka się w latach 1958–1975); trzecia fala demokratyzacji rozpoczęła się w 1974 roku i trwa nadal, choć są widoczne symptomy jej słabnięcia, a nawet odwrotu [Huntington 1996, s. 96]. Analizie politycznych, ekonomicznych i kulturowych uwarunkowań, jakie inicjowały procesy demokratyzacji bądź powodowały ich odwrót, Huntington poświęcił książkę *Trzecia fala demokratyzacji* [1995]. Polska dwukrotnie, tj. podczas pierwszej i trzeciej fali dołączyła do państw wprowadzających demokratyczne instytucje i procedury, w tym także służbę cywilną.

Budowana po odzyskaniu niepodległości Druga RP, tworząca od podstaw system prawno-organizacyjny administracji publicznej, sięgała w dużej mierze do rozwiązań administracji zaborców, łącząc ze sobą różne ich elementy, np. sądownictwo administracyjne przyjęło austriacki model procedury, w organizacji samorządu terytorialnego najwięcej zaczerpnięto z Prus, a Najwyższa Izba Kontroli miała wiele wspólnego z rosyjską kontrolą państwową. W przypadku służby cywilnej odwołano się do wzorów austriacko-pruskich, wprowadzając m.in. wymóg wyższego wykształcenia dla kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze [Izdebski 2000, s. 83]. Przepisy przejściowe, których celem była szybka organizacja sprawnych struktur zarządzania państwem, zaczęły obowiązywać w 1918 roku. Wprowadzono wówczas Tymczasowe zasady służby cywilnej, które w lutym 1922 roku zastąpiono ustawą O państwowej służbie cywilnej, zwaną pragmatyką służbową [Górski 2001, s. 74]. Objęła ona swoim zasięgiem prawie wszystkich cywilnych państwowych funkcjonariuszy, z wyłączeniem sędziów, prokuratorów, nauczycieli, wykładowców wyższych uczelni oraz pracowników kolei i poczty; ministrowie podlegali ustawie, o ile konstytucja lub ustawy nie stanowiły inaczej. Początkowo ustawie podlegali także funkcjonariusze policji, służby więziennej i pracownicy monopoli państwowych, z czasem jednak, w wyniku uchwalenia ustaw szczególnych, zostali wyłączeni spod pragmatyki służby cywilnej. Ustawa z 1922 roku wprowadziła

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

także podział na dwie grupy pracowników: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych[2]. W odniesieniu do urzędników przyjęto zasadę nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania (nominacji); tylko w wyjątkowych sytuacjach możliwe było zatrudnienie na podstawie umowy o pracę (tzw. pracownicy kontraktowi). Mianowanie mogło mieć charakter stały lub czasowy, ale wyłącznie w pierwszym przypadku istniała gwarancja stabilizacji zatrudnienia (urzędnik mianowany na stałe mógł być zwolniony ze służby tylko na podstawie przepisów ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej). Urzędników, ze względu na wymagane wykształcenie, podzielono na trzy kategorie: kandydaci na stanowiska w pierwszej, najwyższej kategorii musieli legitymować się wyższym wykształceniem (odbywali służbę przygotowawczą zakończoną egzaminem); kategorię drugą tworzyli urzędnicy z wykształceniem średnim; trzecią zaś grupę stanowiły osoby, wobec których obowiązywał wymóg ukończenia szkoły powszechnej lub niepełnej szkoły średniej; do poszczególnych kategorii urzędniczych przypisano 12 stopni służbowych. W przypadku niższych funkcjonariuszy państwowych obowiązywały tylko niektóre przepisy dotyczące urzędników, np. mniejsze były gwarancje stabilizacji zatrudnienia [Szewczyk 2006, s. 16]. Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej byli zobowiązani działać na rzecz interesu publicznego i dobra służby. Należy dodać, że ustawa zawierała także regulacje dotyczące wyłącznie kobiet urzędniczek, m.in. wprowadzała szczególną ochronę kobiet ciężarnych, umożliwiając im np. wykonywanie lżejszej, dogodniejszej pracy bez zmniejszenia uposażenia czy przerwanie pracy na 12 tygodni (co najmniej dwa tygodnie miały przypadać przed, a co najmniej osiem – po porodzie). Przepisy zabraniały także zatrudniania kobiet ciężarnych oraz kobiet mających małe dzieci poza godzinami zajęć służbowych, w godzinach nocnych i poza stałym miejscem pracy, gwarantowały nadto każdej wdowie po pracowniku państwowym tzw. wdowie zaopatrzenie[3]. Międzywojenne prawodawstwo, w tym przywołana ustawa, otworzyło administrację publiczną dla kobiet, zbudowało również fundament dla ich kariery zawodowej w instytucjach państwowych.

W publikacjach poświęconych administracji publicznej, tworzącej się w Drugiej RP, możemy spotkać barwne opisy formowania się ówczesnego korpusu urzędniczego, w skład którego weszli pracownicy umysłowi, wielu uczonych, literatów i dziennikarzy, a także „(…) wlały się do członu urzędniczego, wypłoszone z Rosji całe rzesze Polaków, bądź osób, które teraz dopiero sobie przypomniały o swojej polskości (…), niżsi biurokraci carscy oraz wczorajsi żubrzy kresowi przeistoczeni w podreferentów, matrony z odległych cichych dworków na stanowiskach kancelistek, córki wczorajszych dziedziców, które

[2] Funkcjonariuszem mogła zostać osoba spełniająca określone warunki, wśród których wymieniono m.in.: obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, zdolność do działań prawnych oraz biegłą znajomość języka polskiego. Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. 1949, nr 11, poz. 72 ze zm.

[3] Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, Dz.U. 1922, nr 21, poz. 164.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stały się biurowymi maszynistkami" [Hass 1999, s. 229][4]. Największa liczba wykwalifikowanych urzędników pochodziła początkowo z zaboru austriackiego[5], jednak wiele stanowisk – ze względu na brak odpowiedniej kadry – powierzano osobom nieposiadającym stosownych kwalifikacji, tj. bez doświadczenia i wykształcenia. „W 1923 roku w administracji państwowej zatrudnionych było około 120 tys. pracowników, spośród których tylko 15 tys. miało wyższe wykształcenie. W następnych latach korpus urzędniczy był zasilany przez absolwentów polskich uczelni, co zaczęło wpływać na sposób działania administracji, zwłaszcza niższego szczebla" [Malec 2007, s. 24]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że również w Drugiej RP kwestia *civil servans* czy *politicus servans* towarzyszyła dyskusjom o stanie administracji państwowej. Pojawiały się zarzuty upolitycznienia (upartyjnienia) obsady stanowisk w administracji, a parlamentarzyści, podobnie jak dziś, narzekali na układy, znajomości i „dojścia" decydujące o karierze urzędniczej – posady w administracji obejmowali zdaniem parlamentarzystów kandydaci, którzy „(…) jedynie na podstawie osobistych stosunków, starań i znajomości w Warszawie mają o nich wiedzę, a wprost wyłączone są od ubiegania się o stanowiska siły nierównie lepiej wykwalifikowane, ale nie mające tych stosunków lub nie chcące z nich korzystać" [Radomski 2005, s. 10]. Mimo tej krytyki, a także kontrowersji jakie wciąż wywołuje ocena Drugiej RP, jedno jest, jak podkreśla Antoni Kamiński, pewne: „(…) w tym krótkim okresie zdołano wówczas stworzyć etos pracy urzędniczej i poczucie odpowiedzialności za kraj. Etos, którego teraz tak bardzo nam brakuje" [Kamiński 1999][6].

Do wybuchu drugiej wojny światowej ustawa o państwowej służbie cywilnej była wielokrotnie nowelizowana; w 1935 roku powstał także projekt ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym[7]. W okresie powojennym, choć ustawa formalnie obowiązywała do 1974 roku (w Polsce, tak jak w innych państwach komunistycznych, wprowadzono wówczas kodeks pracy), wraz z wprowadzanymi zmianami coraz mniej nawiązywała do przedwojennej tradycji i idei służby cywilnej. Potrzeba budowy kadr urzędniczych, identyfikujących się z nowym systemem, spowodowała, że już w połowie lat 40. zaczęły obowiązywać dekrety zmieniające dotychczasowe zasady pragmatyki urzędniczej, np. 1946 roku wprowadzono możliwość rozwiązania stosunku służbowego

[4] Cyt. za: G. Radomski, *Wzór urzędnika administracji publicznej w myśli obozu narodowego 1918–1939,* [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik administracji publicznej*, Włocławek 2005, s. 9.

[5] Swój aparat administracyjny na ziemiach polskich państwa zaborcze opierały na własnych urzędnikach, jedynie w Galicji możliwe było obsadzanie stanowisk w administracji przez Polaków; w Galicji było też możliwe wykształcenie na uniwersytetach w Krakowie i Lwowie odpowiedniej liczby prawników, którzy zostali zatrudnieni w administracji Drugiej RP. Zob. szerzej J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji,* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 23.

[6] A. Kamiński, *Biurokracja w Polsce,* „Rzeczpospolita", 22.03.1999.

[7] Zob. Druk Sejmowy nr 49, kadencja IV, 1935/36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

z mianowanym funkcjonariuszem, zrównano także pozycję prawną pracowników i urzędników mianowanych pod względem korzystania z wszelkich świadczeń (poza świadczeniami emerytalnymi)[8]. W 1948 roku wydano dekret, w którym w ustawie o państwowej służbie cywilnej termin „funkcjonariusz państwowy" zastąpiono nazwą „pracownik państwowy" (umysłowy), a podstawową formą zatrudnienia stała się umowa o pracę[9]. W okresie PRL-u, pisze Helena Szewczyk, koncepcje zatrudnienia w administracji publicznej przeszły swoistą ewolucję od modelu publicznoprawnego, opartego na stosunkach służbowych łączących funkcjonariuszy z państwem, do modelu zatrudnienia pracowniczego [Szewczyk 2006, s. 16]. Oznaczało to w praktyce, że służba publiczna, której istotę określały dbałość o dobro wspólne i oddanie całej swojej osoby do dyspozycji państwa[10], zaczęła być traktowana jak zwykła praca („praca jak każda inna"), wykonywana przez pracownika na rzecz pracodawcy (urzędu). Tadeusz Zieliński nazwał tę zmianę przejściem od zawodu elitarnego do zawodu demokratycznego: „służba państwowa uległa przeobrażeniom z elitarnego stanu w zawód demokratyczny, stając się dostępną dla ogółu obywateli. Stało się to jednak kosztem poziomu fachowego kadry pracowników państwowych (...), a także za cenę obniżenia społecznej pozycji urzędnika pozbawionego dawnych przywilejów" [Zieliński 1984, s. 102]. Procesowi demokratyzacji profesji urzędniczej towarzyszyło przekształcenie struktury kadrowej pracowników administracji, zarówno z punktu widzenia klasowego, jak i formy stosunku zatrudnienia: „Na miejsce zwalnianych pracowników przyjmowano nowych, zwłaszcza pochodzenia robotniczo-chłopskiego. Wiele z nowo przyjętych osób nie miało żadnych kwalifikacji i były one uzupełniane później w różnym systemie dokształcania" [Jaśkiewicz 1984, s. 57]. O konsekwencjach tych zmian, widocznych choćby w upadku społecznego prestiżu profesji urzędniczej i niskiej ocenie swojego zawodu przez samych urzędników, piszę w czwartym rozdziale pracy; w tym miejscu warto tylko wspomnieć, że za symboliczną datę zerwania z tradycją służby cywilnej Drugiej RP można uznać 20 grudnia 1974 roku, kiedy zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów o prawach i obowiązkach urzędników. Zostało w nim zapisane, że pracownikiem państwowym może zostać tylko osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu. Był to warunek zatrudnienia wymieniony w akcie normatywnym jako pierwszy,

[8] Zob. *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych*, Dz.U. 1944, nr 16, poz. 89; *Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922*, Dz.U. 1948, nr 50, poz. 381.

[9] Mianowanie utrzymano tylko dla stanowisk wyższych i kierowniczych, ale i tak było ono każdorazowo uzależnione od decyzji Prezesa Rady Ministrów bądź ministra resortowego. Ostatecznie zostało ono w ogóle zniesione jako forma nawiązania stosunku pracy z pracownikiem państwowym – rozwiązanie takie wprowadził wspomniany kodeks pracy z 1974 roku.

[10] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1946, s. 88.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dopiero kolejne paragrafy traktowały o kwalifikacjach zawodowych pracowników administracji *in spe*[11]. Zapis ten, podkreśla Jacek Pawłowski, wyraźnie wskazuje na upolitycznienie służby cywilnej[12]. Można też spotkać bardziej dobitne stwierdzenia, że w 1974 roku – po wejściu w życie dekretu i uchwaleniu kodeksu pracy, który potwierdził zasadę zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, mianowanie zastąpił umową na czas nieokreślony i wprowadził nową formę zatrudnienia na stanowisku kierowniczym, tj. powołanie, co uzależniało kandydatów od politycznych (partyjnych) zwierzchników – prawo urzędnicze zakończyło swój byt. Służba państwu, będąca podstawą etosu przedwojennej profesji urzędniczej, została zastąpiona wiernością i podporządkowaniem partii rządzącej, a kwalifikacje zawodowe urzędników stały się drugorzędne wobec kryteriów politycznych, które decydowały o zatrudnieniu i awansach. „Za realizację politycznych decyzji i celów kadra urzędnicza ponosiła odpowiedzialność przed partyjnymi decydentami. Być tylko urzędnikiem było mało, trzeba było być urzędnikiem dyspozycyjnym. Wszystko to wykształcało w kadrze urzędniczej pewną mentalność: z jednej strony poczucie wyższości wobec obywatela, bo władza bardzo wiele mogła i obywatel czuł się od niej uzależniony, z drugiej zaś – dyspozycyjność wobec dysponenta, partii" [Mazowiecki 1996, s. 69].

Upolitycznienie administracji wzmacniała zasada nomenklatury – stanowiska obsadzano przede wszystkim działaczami partyjnymi i ich poplecznikami. „W Polsce – pisze Wojciech Hausner – praktycznie od 1944 roku, przy rządach monopartii, mieliśmy do czynienia w administracji publicznej z systemem podziału łupów. Nie był on widoczny w sposób jaskrawy, gdyż rekrutacja na stanowiska urzędnicze odbywała się poprzez kadrowy aparat PZPR, a «łupy» dostawały się po kolejnych przesileniach tzw. swoim z różnych walczących ze sobą frakcji rządzącej partii" [Hausner 2004, s. 135]. Wśród elementów charakterystycznych dla funkcjonowania administracji publicznych państw komunistycznych wymienia się także nadużywanie władzy, korupcję, wykorzystywanie stanowisk do celów prywatnych, niesprawność i nieefektywność działania oraz zły wizerunek służb publicznych [Bossaert, Demmke 2003, s. 17]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wprowadzona w 1982 roku ustawa o pracownikach urzędów państwowych (ma ona nadal zastosowanie dla wielu pracowników służby publicznej), choć przywróciła pewne przepisy właściwe dla urzędników państwowych, np. instytucję mianowania[13] oraz staż (rodzaj aplikacji

[11] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz.U. 1974, nr 49, poz. 300.

[12] J. Pawłowski, *System administracji publicznej w Polsce*, <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=26&id2=20>.

[13] Aktualnie w Polsce mianowanie obejmuje także: nauczycieli na podstawie Karty Nauczyciela, pracowników administracji celnej, urzędów dyplomatycznych i konsularnych, jednostek badawczo-rozwojowych, samorządu terytorialnego, szkół wyższych, NIK, PAN, służby cywilnej oraz komorników. Zob. szerzej J. Boć, *Administracja publiczna*, jw., s. 168.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

urzędniczej będący wyrazem nacisku położonego na profesjonalizm i kwalifikacje zawodowe), nie wpłynęła w sposób zasadniczy na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej[14]. Ustawa była raczej, w tym konkretnym okresie, tj. tuż przed zawieszeniem stanu wojennego, przejawem działań propagandowych władzy, mających na celu większą „demokratyzację życia społecznego i politycznego", a nie dokumentem służącym wprowadzeniu realnych zmian w dotychczasowym sposobie zarządzania państwem. Zmian prawnych i instytucji o równie fasadowym, a zarazem propagandowym znaczeniu wprowadzono wówczas więcej, np. w 1983 roku utworzono *quasi* Trybunał Konstytucyjny (TK) o ograniczonych kompetencjach, którego orzeczenia mogły być odrzucone przez parlament większością dwóch trzecich głosów (pełnię kompetencji przyznała TK dopiero Konstytucja z 1997 roku) czy powołany nieco później – w 1987 roku – urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) – wybór ombudsmana przez parlament zdominowany przez jedną opcję polityczną stanowił dostateczną gwarancję, że działania i aktywność RPO (kontrolującego m.in. administrację i urzędników) nie będą szkodzić interesom politycznym partyjnego kierownictwa państwa [Arcimowicz 2003, s. 42]. Jak zauważa Krzysztof Kiciński: „Czterdzieści lat rządów komunistycznych w Polsce, to, z punktu widzenia administrowania państwem, okres swoistej schizofrenii, polegającej na osobliwym nakładaniu się struktur służb administracji i władz rządzącej partii. Obowiązywała zasada: decyzje podejmuje komitet partii, a konsekwencje ponosi organ administracji. Pomijając oceny polityczne, trzeba przyznać, że system ten był zaprzeczeniem wszelkich zasad nowoczesnej organizacji – w tym zasad przejrzystości i apolityczności służb publicznych" [Kiciński 1996, s. 133].

Wraz z upadkiem komunizmu i rozpoczęciem przemian ustrojowych konieczna stała się reforma struktur administracyjnych państwa i wymiana dotychczasowych kadr urzędniczych; z czasem wymiana kadr administracji zaczęła towarzyszyć każdej zmianie ekipy rządzącej, a obsadzanie stanowisk „swoimi" ludźmi ponownie powróciło jako jedna z głównych zasad rządzenia: „na początku lat dziewięćdziesiątych z rozpędu weszliśmy w ten system, a w podziale łupów starali się uczestniczyć przedstawiciele różnych ugrupowań politycznych" [Hausner 2004, s. 135]. Dwight Ink, odpowiedzialny w administracji prezydenta Cartera za reformę służby cywilnej (pierwszą gruntowną zmianę sytemu obowiązującego od ponad 100 lat), wskazując na konieczność wprowadzenia korpusu służby cywilnej w Polsce, podkreślał jednocześnie: „Apolityczni urzędnicy, niezwiązani z żadną partią, są wam niezbędni po to, byście uniknęli naszych, amerykańskich błędów (…)"[15]. Jak pokazuje praktyka, budowa służby cywilnej okazała się zadaniem trudniejszym niż początkowo zakładano – wymagającym przyjęcia znacznie dłuższej perspektywy czasowej (tempo rozwoju korpusu SC jest wolniejsze niż planowano). Nie udało się

[14] Zob. szerzej J. Boć, *Prawo Administracyjne*, jw.
[15] Zob. J. Surdykowski, *Podział łupów*, „Wprost" 1999, nr 39.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

również uniknąć błędów i zagrożeń, przed którymi przestrzegano elity polityczne: już na początku transformacji zwracano uwagę na lekceważenie przez polityków kwestii dotyczących ustroju państwa i organizacji administracji publicznej, a koncentrowanie się głównie na sprawach gospodarczych oraz budowie systemu partyjnego [Kamiński 2009][16]. Wskazywano też na niejasne kryteria związane z usuwaniem ze stanowisk kierowniczych w aparacie państwa osób zawdzięczających swoje pozycje zasługom na rzecz poprzedniego ustroju. Działania te, jak podkreśla Antoni Kamiński, choć uzasadnione pod względem praktycznym, nie były prowadzone według obiektywnych, precyzyjnie sformułowanych kryteriów. „Nie przyjęto żadnego terminu ich zakończenia. Nie było tu reguł ani konsekwencji, a periodyczne czyszczenie administracji po każdych wyborach, trwa po dziś dzień" [Tamże, s. 136]. Na wstępie przebudowy ustrojowej – pisze Antonii Kamiński, podsumowując reformy administracji publicznej po 1989 roku – popełniono także inne zasadnicze błędy. Po pierwsze, nadmiernie podporządkowano administrację publiczną czynnikowi partyjnemu – miało to negatywne skutki dla państwa m.in. w postaci przenikania interesów partyjnych do struktur biurokratycznych i wykorzystywania zasobów biurokratycznych dla celów partii politycznych. Po drugie, nie sformułowano żadnej ogólnej koncepcji administracji publicznej dla Polski. „Na te błędy nałożyło się szereg innych kwestii, związanych z ciągłymi zmianami personalnymi i politycznymi, brakiem spójnej polityki płacowej i jasnego określenia perspektyw indywidualnego awansu, co potęgowało niepewność zatrudnienia (…)" [Tamże].

Zanim omówiony zostanie model służby cywilnej w Trzeciej RP, związane z tą instytucją spory polityczne i ich praktyczne konsekwencje, należy choćby w skrócie przedstawić to, czym jest „służba cywilna", jak bywa definiowana, jakie modele i rozwiązania funkcjonują w różnych państwach i do jakich tradycji sięgała Polska, wprowadzając tę instytucję. Charakterystykę uzupełnia analiza terminu urzędnik, który – choć powszechnie znany i stosowany – stwarza pewne problemy interpretacyjne.

Wspominana ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku dzieliła pracowników urzędów państwowych na dwie grupy: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych; taki sam podział, choć nazwa funkcjonariusz państwowy została zastąpiona terminem pracownik, istnieje w obecnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej. Podobne rozwiązania, tj. podział na urzędników i pracowników administracji publicznej, są także stosowane w innych państwach [Bossaert, Demmke, Nomden, Polet 2001; Page, Wright 1999]. Zróżnicowany status zawodowy urzędników i pracowników służby cywilnej,

[16] A. Kamiński, *Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej: przypadek pokomunistycznej Polski* (tekst dodatkowy złożony do materiałów konferencyjnych); zob. Konferencja „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009", organizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, 3 czerwca 2009 r., <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf>, s. 107–147.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

niemający dla obywateli specjalnego znaczenia w codziennych kontaktach z urzędami, wywołuje nie tylko określone skutki prawne w sytuacji zawodowej obu grup, ale ma duże znaczenie dla samych członków korpusu SC – uzyskanie statusu urzędnika jest postrzegane jako nobilitacja, honor i awans zawodowy. Rozróżnienie to jest ważne także dla osób zaangażowanych w budowę służby cywilnej Trzeciej RP. Pojawiają się wypowiedzi, w których wyczuwa się swego rodzaju zawód czy pretensje, że w społecznej świadomości funkcjonują uogólnienia i uproszczenia zacierające różnicę między „prawdziwymi" urzędnikami a pracownikami (obsługą) urzędów. Jak podkreśla Józefina Hrynkiewicz: „W powszechnej świadomości urzędnikami są wszyscy pracownicy różnych instytucji i urzędów. Tymczasem w administracji rządowej jest zatrudnionych około 120 tys. pracowników, z czego tylko około 5,5 tys. to urzędnicy. Urzędnika o wysokich kwalifikacjach fachowych i moralnych trzeba starannie dobierać, kształcić i szkolić przez wiele lat. Obowiązują tu określone prawem procedury i wymogi kwalifikacyjne. Nowa ustawa z sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej jeszcze bardziej je zaostrzyła. Kandydat na urzędnika w służbie cywilnej musi spełnić wiele warunków oraz ukończyć pomyślnie trudne postępowanie kwalifikacyjne, w toku którego sprawdzana jest jego wiedza, umiejętności oraz predyspozycje kierownicze. Wymagania postawione w ustawie są tak wysokie, że z 718 osób, które w tym roku przystąpiły do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez KSAP, pozytywnie przeszło je tylko 22,1% (tj. 159 osób). Gdyby zastosować kryteria obowiązujące w poprzedniej ustawie o służbie cywilnej, pozytywną ocenę uzyskałoby około 76%" [Hrynkiewicz 2007][17].

Warto zatem przyjrzeć się temu, jak termin „urzędnik" jest ujmowany przez język prawa, literaturę naukową, a jak funkcjonuje w potocznym rozumieniu. Pozwoli to lepiej wyjaśnić i zrozumieć, kogo mogą mieć na myśli respondenci, gdy odpowiadają na pytania badaczy: „Jak ocenia Pan(i) pracę urzędników, z którymi miał Pan(i) kontakt?". Opis poprzedzi przedstawienie różnych sposobów definiowania terminu „służba cywilna" – przeprowadzane w Polsce badania pokazują bowiem, że obywatele mają również kłopot z właściwą interpretacją tego pojęcia.

1. Służba cywilna – definicje i zakres pojęcia

W literaturze przedmiotu, popularnych encyklopediach i słownikach termin „służba cywilna" jest wyjaśniany na wiele sposobów; jedno z ujęć przedstawiłam we wstępie[18]. Wielość definicji wynika m.in. z faktu, że w różnych

[17] Zob. D. Frey, *Do dobrego rządzenia potrzebni są sprawni urzędnicy*, „Rzeczpospolita", 10.12.2007.

[18] Istnieje także bogata literatura i badania porównawcze dotyczące instytucji służby cywilnej, np. H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government* (1946); E. Barker, *The Development of Public Services in Western Europe, 1660–1930* (1944); L.D. White (ed.), *The Civil Service*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

państwach – ze względu na odmienne tradycje kulturowe, uwarunkowania historyczne – funkcjonują różne rozwiązania w zakresie służby cywilnej, stosowane są różne kryteria klasyfikujące pracowników sektora publicznego do służby cywilnej, różne są także szczeble administracji publicznej, na których służba cywilna działa. Tak np. we Francji służba cywilna definiowana jest bardzo szeroko i obejmuje wszystkich pracowników sfery publicznej (urzędników państwowych, osoby zatrudnione w szpitalach, szkołach, policji czy straży pożarnej etc.). Są oni podzieleni na korpusy, w ramach których istnieją liczne kategorie i szczeble. W Niemczech do służby cywilnej należą wszystkie osoby zatrudnione przez państwo i publiczne osoby prawne. Pracodawcami urzędników są instancje władz federalnych, krajów związkowych oraz gmin, a także podległe ich jurysdykcji podmioty prawa publicznego, w tym fundacje[19]. W Wielkiej Brytanii służba cywilna ogranicza się do personelu ministerstw, agencji rządowych i instytucji publicznych ściśle współpracujących z rządem; poza służbą cywilną znajdują się np. ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy korpusu dyplomatycznego, samorządu terytorialnego, pracownicy służby zdrowia, nauczyciele, policja[20]. „Jeszcze do niedawna – pisze Sylvia Horton – status urzędników służby cywilnej w Wielkiej Brytanii był specyficzny, gdyż byli uważani za służbę Korony bez żadnej ochrony prawnej zatrudnienia, z możliwością dymisji z powodu kaprysu Korony. W rzeczywistości mieli daleko posunięte bezpieczeństwo zatrudnienia i gwarancję pracy do końca życia. Tylko garstka urzędników była zwalniana każdego roku za znaczne przewinienia czy przestępstwa kryminalne. Obecnie pozycja urzędników korpusu została sformalizowana i każdy urzędnik Służby Cywilnej zawiera umowę o pracę z wydziałem kadr lub inną jednostką organizacyjną oraz podlega ochronie ogólnych przepisów prawa pracy" [Horton 2001, s. 87]. Przywoływana wcześniej polska ustawa o państwowej służbie cywilnej (z 1922 r.) objęła początkowo swoim zasięgiem prawie wszystkich państwowych funkcjonariuszy cywilnych, w tym także policji i więziennictwa; z czasem korpus służby cywilnej Drugiej RP ograniczono wyłącznie do administracji rządowej.

Autorzy monografii *Civil Service In the Europe of Fifteen. Trends and New Developments,* omawianej i cytowanej także w polskiej literaturze, pisząc, że „służba cywilna będąca podstawowym elementem administracji publicznej państw

in the Modern State (1930); P. Meyer, *The Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration* (1957); E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis* (1985); B.G. Peters, *The Politics of Bureaucracy* (1984). Są wśród nich dzieła klasyczne, które stworzyły współczesną teorię stosunków między urzędnikami a państwem, np. prace: R. Gneista, *Der Rechtsstaat* (1872) oraz L. Duguita, *Law in the Modern State* (1919). Systemy administracyjne państw europejskich omawia m.in. F.F. Ridley (ed.), *Government and Administration in Western Europe* (1979). Zagadnienie kontroli służby cywilnej podejmuje C.E. Freedman, *The Conseil d'État in Modern France* (1961).

[19] Zob. *Administracja publiczna za granicą,* Maj 1995, Zeszyt 1, s. 39.

[20] *Britannica Concise Encyclopedia,* <http://www.answers.com/library/BritannicaConcise Encyclopedia>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

członkowskich UE ukształtowanym przez ich odmienną tradycję i historię, pozostawała stosunkowo długo poza głównym obszarem działań i inicjatyw integracyjnych", podkreślają jednocześnie, że przedmiotem analiz czynią służbę cywilną rozumianą jako „pracownicy administracji publicznej posiadający status pracownika publicznego (określony przez prawo publiczne), w odróżnieniu od pracowników sektora publicznego zatrudnionych na kontrakcie regulowanym przez prawo prywatne" [Bossaert, Demmke, Nomden, Polet 2001, s. 7]. Zastrzegają zarazem, że takie ujęcie może być stosowane do większości, ale nie do wszystkich państw członków UE, o czym świadczy przykład Wielkiej Brytanii: „For example in the United Kingdom the majority of civil service staff are not employed under public law". Upewniając czytelników, iż służbę cywilną stanowią pracownicy administracji publicznej, wyjaśniają w tym samym zdaniu, że termin administracja publiczna, jakim posługują się w pracy, nie obejmuje całego sektora publicznego, a stosowana przez nich definicja służby cywilnej należy do tzw. definicji wąskich, tj. dotyczy administracji rządowej, a więc pracowników ministerstw i podległych ministrom instytucji, np. różnych agencji podlegających nadzorowi właściwych ministrów [Tamże, s. 3].

Popularne słowniki terminologiczne przytaczają najczęściej dwa ogólne wyjaśnienia terminu „służba cywilna"[21]. W pierwszym ujęciu – akcentuje się na ogół odrębność służby cywilnej, tj. osób zatrudnionych w agencjach i instytucjach rządowych, od wojska (zawodowej służby wojskowej); czasem do instytucji wojska dodawane są także wymiar sprawiedliwości, legislatywa i urzędnicy pochodzący z wyborów. W drugim natomiast – kładzie się nacisk na merytoryczne kwalifikacje pracowników, potwierdzane stosownym egzaminem; wymóg egzaminu bądź procedury kwalifikacyjnej powtarza się często, podobnie jak stosowanie kryteriów merytorycznych przy awansach pracowników, np. „Służba cywilna to ogół urzędników państwowych zatrudnionych w administracji publicznej, z wyjątkiem legislatywy i wymiaru sprawiedliwości. W większości państw są to osoby zatrudnione na podstawie kryteriów merytorycznych, pełniące funkcje doradców urzędników wybieranych i mianowanych (politycznych). Urzędnicy służby cywilnej, mimo że nie odpowiadają za kształtowanie polityki państwa, są odpowiedzialni za jej wykonanie[22]. Są także definicje, w których termin „służba cywilna" jest używany zamiennie z pojęciem *public service* (służba publiczna czy służby publiczne); czasem też określa się ją jako segment, sektor publiczny[23]. Termin „służba publiczna", pisze

[21] „The term civil service has two distinct meanings: (1) The body of employees in any government agency other than the military; (2) A branch of governmental service in which individuals are employed on the basis of professional merit as proven by competitive examinations", *West's Encyclopedia of American Law*, <http://www.answers.com/topic/civil-service>.

[22] Zob. *Britannica Concise Encyclopedia*, <http://www.babylon.com/dictionary/britannica.html>.

[23] Zob. *Politics of the United States*, <http://www.freebase.com/view/en/politic>. Warto w tym miejscu dodać, że termin „sektor publiczny" jest kategorią najszerszą niż termin

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Krzysztof Kiciński, może oznaczać pracowników wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władz: „(…) pracownicy tych służb pod kilkoma ważnymi względami znajdują się w tej samej sytuacji: są opłacani z funduszy publicznych, zaś racją ich działania nie jest interes partykularny prywatnego przedsiębiorcy lecz interes publiczny" albo osoby pracujące w instytucjach i agencjach rządowych, ale z grupy tej są wyłączeni urzędnicy powoływani, tj. obejmujący stanowiska w drodze demokratycznych wyborów, w odróżnieniu od urzędników mianowanych, którzy nie muszą opuszczać swoich stanowisk, gdy zmienia się ekipa rządząca – są oni neutralni politycznie, a ich zadaniem nie jest podejmowanie decyzji o charakterze politycznym, lecz administrowanie [Kiciński 2000, s. 210]. W większości państw, w których służba cywilna została określona przepisami prawa, stanowi ona służbę publiczną w węższym sensie; zasady jej działania regulują specjalne pragmatyki, na ogół różniące się od powszechnie obowiązującego prawa pracy.

Definicją „służby cywilnej", która łączy korpus SC z władzą wykonawczą i podkreśla apolityczny status pracowników, posługują się także John Greenwood i David Wilson: „Stanowiska administracyjne należące do służby cywilnej nie mogą być prezentem dla polityków po wygranych wyborach. Urzędnicy, pozostając w systemie merytorycznej kariery, powinni realizować politykę rządu zgodnie ze wszystkimi wymogami organizacyjno-prawnymi. (...) Pewność zatrudnienia pozwala im na profesjonalne wykonywanie zawodu. Jednocześnie urzędnicy, realizując zadania zlecane im przez ministrów, muszą zachować osobistą neutralność polityczną. Związane jest to z ograniczeniem takich uprawnień urzędniczych, jak np. aktywne angażowanie się w działalność partyjną lub głoszenie poglądów sprzecznych z polityką rządu" [Greenwood, Wilson 1989, s. 76]. Zwracają oni jednocześnie uwagę na trwający wśród teoretyków i praktyków spór o zakres i formę wzajemnych relacji między politykami a urzędnikami państwowymi[24]. Przeciwnicy apolitycznej administracji podkreślają utopijność idei rozdzielenia obu tych sfer. Według Guy'a Petersa urzędnicy są nierozerwalnie związani ze światem polityki – powiązania te mają charakter formalny i nieformalny: „sfer tych nie da się rozdzielić, wszelkie tego typu próby są nie tylko sztuczne i skazane na niepowodzenie, ale i niebezpieczne"

„administracja publiczna", a tym bardziej „służba cywilna". Obejmuje administrację publiczną, przedsiębiorstwa publiczne i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – w Polsce jest to utożsamiane ze sferą budżetową. Termin „administracja publiczna" jest węższy i obejmuje administracyjne służby państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (administracja rządowa i samorządowa). Z kolei „służba cywilna" to kategoria ograniczona do administracyjnych służb państwa tworzonych przez ministerstwa i urzędy centralne oraz ich regionalne oddziały i służby (administracja rządowa). J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej,* [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001, s. 71.

[24] Na temat teoretycznych stanowisk związanych z odróżnieniem sfery polityki od sfery administracji zob. szerzej F.C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York 1968, s. 4–23; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17–27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

[Peters 1999, s. 249]. Utrzymywanie mitu autonomii polityki i administracji leży jednak, zdaniem Petersa, zarówno w interesie polityków, jak i urzędników państwowych. „Urzędnikom fikcja apolityczności pozwala na angażowanie się w politykę bez ponoszenia politycznej odpowiedzialności za wyniki podejmowanych działań, ułatwia także wdrażanie i akceptację decyzji, które mogłyby być trudne do przyjęcia przez opinię publiczną. Politykom z kolei mit apolityczności umożliwia większą swobodę działania. Mogą oni np. przekazywać trudne, niepopularne decyzje w ręce osób, które nie rozliczają się ze swojej działalności przed wyborcami (politycy zyskują tym samym możliwość podejmowania decyzji, które *de facto* firmowane są przez «nie-polityczne» instytucje) czy też wycofywać ze sfery polityki wiele decyzji istotnych dla spraw publicznych – przekazując je niezależnym agendom, biurokracjom i elitom technokratycznym" [Tamże, s. 270]. Część badaczy uważa, że apolityczna administracja stanowi wręcz przeszkodę we wprowadzaniu koniecznych zmian społecznych i gospodarczych, kreowanych przez polityków; blokuje reformatorskie działania rządu. Ewa Łętowska apolityczność administracji uważa za fikcję: „Nie ma administracji, która jest neutralna wobec polityki; jednak tezę o możliwości zbudowania takiej administracji głosi się czasami, uznając ją za pewien stan idealny, do którego należałoby dążyć" [Łętowska 1995, s. 137].

Zwolennicy apolitycznej administracji podkreślają natomiast konieczność oddzielenia w państwie demokratycznym sfery polityki i administracji, tj. jednoznacznego i wyraźnego oddzielenia stanowisk obsadzanych z klucza politycznego od stanowisk urzędniczych. Brak takiego podziału, a także brak kontroli i mechanizmów, które uniezależniają urzędników od nacisków politycznych, przynosi skutki negatywne, takie jak np. wzrost korupcji, spadek kompetencji zawodowych urzędników czy przedkładanie interesu partyjnego nad publiczny – dobrym przykładem jest administracja PRL, powszechnie identyfikowana jako reprezentująca interesy partii rządzącej, a nie obywateli, a także traktowana przez politycznych decydentów jako partyjny zasób państwowych stanowisk i posad. „Separacja polityki i administracji jest konieczna – pisze Barbara Kudrycka – pozwala bowiem na określenie czytelnych kryteriów oceny działalności i odpowiedzialności polityków oraz urzędników (w konsekwencji umożliwia obywatelom lepszą kontrolę działań jednych i drugich), wzmacnia przejrzystość i otwartość działania administracji wobec opinii publicznej, ogranicza także patologie środowiska urzędniczego" [Kudrycka 1998, s. 21]. Tomasz Grosse podkreśla natomiast, że neutralność polityczna – podobnie jak nieprzekupność i profesjonalizm zawodowy – jest fundamentem służby cywilnej we wszystkich krajach Unii Europejskiej: „Dyskutowane są zazwyczaj jedynie kwestie szczegółowe, dotyczące zakresu stanowisk czysto urzędniczych w hierarchii urzędników państwowych, albo sposobu zapewnienia kontroli nad administracją przez decydentów politycznych oraz możliwość skutecznego egzekwowania przez nich poleceń służbowych. Jest to ważna dyskusja, która pozwala zbudować takie modele zarządzania i instytucje prawne, które zmierzają do

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ograniczenia patologii administracyjnych, ale jednocześnie starają się zachować zdroworozsądkowe reguły zarządzania. Z jednej strony, urzędnicy państwowi mają za zadanie promować i służyć dobru publicznemu, a nie interesom ministra czy jego partii politycznej. Z drugiej jednak strony, konieczna jest bliska współpraca z ministrem, w stosunku do którego powinni być lojalni" [Grosse 2000, s. 79]. Grosse zwraca też uwagę na szczególne zagrożenie polityzacją administracji w państwach postkomunistycznych, w tym także Polsce, gdzie brak jasnych kryteriów i reguł oddzielających sferę polityczną od urzędniczej powoduje utrwalenie negatywnych cech i nawyków, odziedziczonych przez administrację po okresie komunistycznych rządów.

O koniecznej „depolityzacji" administracji publicznej w państwach byłego bloku wschodniego pisze także Roswitha M. (Vita) King, autorka badań *What Kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States* [2002][25]. Od jej skutecznego przeprowadzenia uzależnia ona powodzenie refom postkomunistycznej administracji, w tym zmianę charakterystycznej dla niej kultury feudalnej zdominowanej przez relacje patron–klient: „Wysoki stopień upolitycznienia administracji w czasie rządów komunistycznych podporządkował urzędników politykom, wzmocnił feudalną kulturę administracji publicznej opartą na relacjach patronatu. Polityczny patronat stał się podstawowym warunkiem kariery w służbie cywilnej. Mając na uwadze «warunki wyjściowe» państw postkomunistycznych, transformacja będzie wymagała zasadniczych zmian kultury organizacyjnej, w tym wyraźną separację sfery polityki i administracji" [King 2002, s. 4]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że podobne wnioski na temat komunistycznej kultury organizacyjnej formułował w swoich pracach Jacek Tarkowski. Opisując funkcjonowanie mechanizmów społecznych w warunkach gospodarki niedoboru, podkreślał, że „(…) od zarania systemu socjalistycznego w Polsce relacje patron–klient zawsze były ważnym elementem systemu politycznego i gospodarczego. (…) Klientelizm, w tym klientelizm polityczny, to zjawisko nagminne we wszystkich gospodarkach centralnie planowanych" [Tarkowski 1994, s. 156]. Autorka badań porównawczych struktur administracji publicznej w państwach postkomunistycznych – analizując wypowiedzi urzędników służby cywilnej i polityków na temat istniejących w ich krajach praktyk, dotyczących wzajemnych relacji między urzędnikami i zwierzchnikami politycznymi – stwierdza, że zdaniem zdecydowanej większości urzędników apolityczność służby cywilnej, choć konieczna,

[25] Autorka badań depolityzację definiuje jako oddzielenie sfery polityki i służby cywilnej. „Wymaga to ograniczenia bezpośredniej kontroli i wpływów politycznych na służbę cywilną. Celem powinno być zwiększenie liczby niepolitycznych, profesjonalnych urzędników, którzy będą gwarantować kontynuację zadań państwa, przy zmianach rządów". Podstawę badań stanowiło 56 wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami służby cywilnej i politykami w Estonii, na Litwie, w Polsce i Czechach. Zob. R.M. King, *What Kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, February 10, 2002, <http://www.cerge.cuni.cz/pdf/gdn/RRCI_64_paper_01.pdf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jest w ich krajach fikcją (94%) [King 2002, s. 5]. Z kolei politycy, mimo że podkreślają potrzebę oddzielenia służby cywilnej od polityki – argumentując, że od profesjonalnej służby cywilnej zależy skuteczność działań politycznych – jednocześnie przyznają, że wolą obsadzać stanowiska „swoimi" ludźmi. Co równie istotne, zarówno urzędnicy, jak i politycy zgodnie podkreślają, że wymiana urzędników po zmianie ekipy rządzącej miałaby w ich krajach znacznie większy zasięg, gdyby nie brak odpowiednich kandydatów, tj. osób posiadających kwalifikacje merytoryczne i lojalnych wobec nowego rządu [Tamże].

Zdarza się również tak, że służbę cywilną charakteryzuje się poprzez cele, dla których instytucja ta jest powoływana. Przepis w obowiązującej Konstytucji RP stanowi przykład tego typu definicji: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej" [art. 153 Konstytucja RP]. Powyższe wartości, będące jednocześnie zasadami zawodowymi, określają podstawowe standardy obowiązujący w służbie cywilnej; katalog ten uzupełniany o prawość, lojalność wobec konstytucji i rządu, przejrzystość działania czy odpowiedzialność, zawierają pragmatyki służbowe i kodeksy etyczne administracji wielu państw. Wartości te decydują jednocześnie o swoistych cechach instytucji służby cywilnej: „Tym, co cementuje służbę cywilną – pisze Robin Butler – jest publiczny kontekst administrowania, szczególna potrzeba uczciwości i bezstronności, wymóg neutralności politycznej, zakaz wykorzystywania stanowisk do celów osobistych, specjalny tryb przyjmowania do pracy i awansowania oraz administrowanie wydatkowaniem środków publicznych. Wszystkie te cechy nadają specyficzny charakter postępowaniu każdego urzędnika służby cywilnej i nie mają tak istotnego znaczenia w innych zawodach" [Butler 1993, s. 399–406].

Etyczne standardy, tak silnie podkreślane w przypadku tej grupy urzędników, nabierają szczególnego znaczenia, gdy analizuje się kontekst historyczny i przyczyny, które w wielu państwach decydowały o reformach służb publicznych; sprawne i respektujące prawa obywateli administrowanie, będące głównym celem wprowadzanych zmian, łączono z wolą uczynienia administrowania państwem zajęciem profesjonalnym, a przede wszystkim uczciwym, bezstronnym oraz wolnym od politycznych nacisków. Tak np. protesty przeciwko systemowi łupów, nazywanego też systemem patronackim (*patronage system*), który przez większą część XIX wieku był stosowany w Stanach Zjednoczonych i prowadził do obsadzania stanowisk w administracji osobami o politycznych, a nie merytorycznych kwalifikacjach, nasiliły się po wojnie secesyjnej, przybierając formę ruchu obywatelskiego na rzecz wprowadzenia zawodowej administracji [Izdebski 2001]. Krytykowano związaną z systemem łupów korupcję – krótki okres sprawowania urzędu (wymiana elit politycznych prowadziła do wymiany kadr administracji) zachęcał do pomnażania własnych zysków, a nie dbałości o dobro publiczne, oraz zasadę, że wyższe urzędy otrzymywały głównie osoby, które finansowo wspierały kampanię prezydencką danego kandydata.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Po nieudanej próbie reform służb publicznych prezydenta Ulyssesa Granta w 1871 roku, kwestia koniecznych zmian zdominowała debatę polityczną pod koniec lat 70. XIX wieku. Jak podkreśla Frederic Mosher: „Entuzjazm towarzyszący debatom można wyjaśnić przede wszystkim, odwołując się do moralnych pobudek reformatorów. Kilka reform w historii Ameryki miało tak czytelne intencje i tak wyraźnie uzasadnienie różnic między dobrem i złem, między «dobrymi» i «złymi ludźmi». Była to ogólnonarodowa kampania przeciwko złu, które było jasne i oczywiste" [Mosher 1968, s. 65]. Wprowadzona w 1883 roku ustawa George'a H. Pendletona ograniczyła system łupów i stworzyła podstawy zawodowej, apolitycznej służby urzędniczej; wprowadzono pisemne egzaminy, od zdania których uzależniono objęcie określonych stanowisk; zaczęły też obowiązywać regulacje, które chroniły urzędników przed zwolnieniem z pracy z powodów politycznych. „Dziś system łupów obejmuje do 5% ogółu stanowisk; na ogół, choć nie wyłącznie, są to wysokie stanowiska w administracji" [Izdebski 2001, s. 155]. W Wielkiej Brytanii reformę służby publicznej przyspieszyła publikacja w 1853 roku raportu przygotowanego przez Stafforda H. Northcota i Charlesa E. Trevelyana. Skrytykowano w nim istniejący system patronatu, prowadzący do korupcji i nadużyć w administracji, zwłaszcza że urzędy były często „odsprzedawane"; domagano się także wprowadzenia otwartych egzaminów kwalifikacyjnych (podobnie jak uczyniono to wcześniej w brytyjskiej kolonii w Indiach). Postulowano nadto utworzenie Komisji Służby Cywilnej jako niezależnej instytucji, organizującej rekrutację urzędników (komisja powstała w 1855 roku): „Przed 1855 rokiem – pisze Leonard White – o nominacjach na stanowiska w brytyjskiej służbie cywilnej decydował system patronatu. Powolne reformy rozpoczęły się od dyskusji i agitacji przeciwko tym rozwiązaniom w indyjskiej służbie cywilnej, również tam po raz pierwszy wprowadzono otwarte konkursy na stanowiska w administracji oparte na kryteriach merytorycznych. Raport Komisji Skarbu Państwa, a także raport napisany w 1853 roku przez Stafforda H. Northcota i Charlesa E. Trevelyana, wskazywały na konieczność wprowadzenia otwartych konkursów przy obsadzie stanowisk. Parlament dopiero po dwóch latach zajął się tą sprawą. W 1855 roku rząd po raz pierwszy powołał komisję służby cywilnej i określił wymagane minimum kompetencji obowiązujące urzędników państwowych; zasady te stały się podstawą współczesnej służby cywilnej" [White 1935, s. 1]. W 1859 roku parlament brytyjski uchwalił *Supperannuation Act*, który określił zasady stałego wynagradzania urzędników, zapewnił stabilność zatrudnienia i merytoryczne kryteria rekrutacji oraz awansów; doprowadził również do likwidacji zjawiska sprzedaży urzędów[26]. Warto w tym miejscu przypomnieć

[26] Obecna struktura służby cywilnej została ukształtowana na podstawie rekomendacji przygotowanego w 1968 r. raportu Komisji Fultona. Postulowano w nim wypracowanie bardziej elastycznych zasad rekrutacji oraz awansu urzędników państwowych. Zob. szerzej S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2006, nr 714. Należy dodać, że walka o podniesienie standardów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

także sytuację w Polsce – wprowadzenie ustawy o służbie cywilnej w 1922 roku poprzedzało powołanie międzyministerialnej Komisji Kwalifikacyjnej, której głównym zadaniem było „oczyszczenie" urzędów z nieuczciwych i niekompetentnych osób, gdyż „(…) złe warunki ekonomiczne w kraju, zła sytuacja materialna urzędników, powodowały obniżenie poziomu moralnego funkcjonariuszy państwowych, korupcję i nadużycia w załatwianiu spraw urzędowych). Komisja stała się również ośrodkiem pracy nad przygotowaniem projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej" [Jaśkiewicz 1961, s. 90–91].

Powyższe przykłady pokazują jednocześnie, że w przypadku każdego z państw moment rozpoczęcia procesu instytucjonalizacji służby cywilnej był inny, np. w Niemczech jest on łączony z kodyfikacją pruskiego „prawa ogólnego" (*Allgemeines Preußisches Landrecht* z 1794 r.), które uregulowało prawa i obowiązki pracowników monarchy, określając ich rolę jako usługodawców państwa i ustalając stosunki pracy w państwem w kategoriach prawa publicznego. „W ten sposób położono zręby prawne do stworzenia klasy zdyscyplinowanych, profesjonalnych i lojalnych wobec państwa urzędników działających *sine ira et studio*. Dodanie istotnych cech do statusu prawnego niemieckiej służby cywilnej zajęło następnych 30 lat. Dopiero w 1823 roku kodeks dyscypliny urzędniczej, ugruntowując lojalność urzędniczą, wprowadził bezterminowe mianowanie urzędników pruskich" [Kudrycka 1998, s. 12]. W selekcji urzędników brano pod uwagę przede wszystkim fachowość i wykształcenie. Decydowała także bardzo dobra znajomość prawa. Taki typ kariery administracyjnej został dość wyraźnie oddzielony od kariery politycznej – w 1918 roku służba cywilna w Niemczech otrzymała konstytucyjne umocowanie. We Francji proces instytucjonalizacji rozpoczął się wraz z reformami napoleońskimi, które przekształciły służbę królewską w służbę cywilną. W Anglii zainicjowały go w XIX wieku reformy wprowadzone w brytyjskiej kompanii wschodnioindyjskiej. Dlatego też w opracowaniach poświęconych brytyjskiej służbie cywilnej można często spotkać stwierdzenia, że genezy europejskiej służby cywilnej należy szukać w Indiach, a nie w Europie: „Jak na ironię, służba cywilna nie powstała w Europie ale raczej w Indiach, gdzie kompania wschodnioindyjska wprowadziła podział na cywilnych i militarnych urzędników. By zapobiec korupcji i nepotyzmowi wprowadzono system egzaminów, którym objęto kandydatów na posady urzędnicze. Z Indii system został przeniesiony do Wielkiej Brytanii w 1854 roku, a następnie do Stanów Zjednoczonych w 1883 roku"[27].

---

etycznych i zawodowych w służbie publicznej była też podstawą wielu późniejszych reform, które podejmowały państwa demokratyczne, np. reforma służby cywilnej w okresie rządów torysów w Wielkiej Brytanii, nazywana „początkiem rewolucyjnych przemian instytucji służby cywilnej", prowadzona była pod hasłem „efektywnego zarządzania i uczynienia działania służby cywilnej bardziej otwartym i dostosowanym do wymogów nowoczesnego państwa" [Chapman 1997, s. 20–29].

[27] Zob. *Civil service*, [w:] *Academicdictionaries and encyclopedias*, <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/109620>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Mimo że istniejące w wielu państwach rozwiązania prawno-insytucjonalne różnią się, są także elementy, które pozwalają przyporządkować je do dwóch modeli służby cywilnej charakterystycznych dla praktyki europejskiej. Są to modele: kariery (nazywany również zamkniętym lub tradycyjnym) i pozycyjny [otwarty lub nowoczesny) [Kieżun 2005; Bossaert, Demmke, Nomden, Polet 2001]. Model pierwszy – charakterystyczny np. dla Francji, Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec czy Portugalii – zakłada związanie pracownika ze służbą publiczną na całe życie zawodowe. Kariera w służbie zaczyna się na ogół od najniższego stanowiska – kolejne stopnie pokonywane są w drodze nominacji lub konkursu. Dostępność do służby cywilnej dla osób niebędących obywatelami danego kraju jest możliwa jedynie na stanowiska wyjściowe (w przypadku stanowisk średnich jest bardzo ograniczona). Zatrudnienie w służbie cywilnej następuje w imieniu państwa, a nie na konkretne stanowisko – wiążą się z tym gwarancje stabilności zatrudnienia, gwarancje świadczeń emerytalnych i rentowych oraz wynagrodzenie odpowiednie do kwalifikacji i stażu pracy. Normą w tym modelu jest zatrudnienie aż do uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych. Ponadto warunki wynagrodzenia i emerytura są określone ustawowo (władza nie jest zobowiązana do wypracowywania porozumień w tych sprawach ze związkami zawodowymi). „Punktem wyjścia dla tego modelu – pisze Jacek Czaputowicz – jest założenie, że administracja publiczna ma inne cele niż sektor prywatny, dlatego stosuje odmienne kryteria rekrutacji, oceny i rozliczania pracowników z wykonywanych zadań. Model ten odzwierciedla mentalność kontynentalną, tj. francusko-niemieckie podejście prawne z jego przywiązaniem do procedur administracyjnych i hierarchii" [Czaputowicz 2008, s. 365]. Do słabych stron tego modelu zalicza się m.in.: brak motywacji do poprawy jakości pracy (na skutek sztywnego systemu wynagrodzeń, braku konkurencji i zasady starszeństwa w awansowaniu pracowników), wysokie koszty służby cywilnej (generują je ustawowe gwarancje zatrudnienia i wynagrodzenia), nieprzystosowanie do zasady wolnego rynku – brak elastyczności zatrudnienia oraz przepływu pracowników z sektora prywatnego do publicznego i odwrotnie; wszystkie te elementy utrudniają dostosowanie się administracji do nowych wyzwań, sprawiają też, że jest niepodatna na zmiany i niezdolna do radzenia sobie z problemem niepewności i różnorodności. Jak podkreśla Antoni Kamiński „w sytuacji, gdy warunkiem sprawności administracji jest zdolność adaptacyjna, innowacyjność, dążenie do jak najsprawniejszej realizacji jej publicznej misji, francuski wzór może okazać się szkodliwy" [Kamiński 2009, s. 135]. Z kolei wśród zalet wymienia się: odporność na zmiany, która pozwala w większym stopniu zachować tradycyjne wartości służby cywilnej; stabilność kadr, która sprzyja sprawnemu i terminowemu wykonywaniu zadań państwa; większą niezależność urzędników od wpływów zewnętrznych i politycznych nacisków, dzięki istniejącym gwarancjom zatrudnienia, przewidywalnej i stabilnej karierze w ramach jasno określonego systemu awansów. Klasyczny zamknięty model

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

francuski – zauważa Witold Kieżun – jest obecnie pod obstrzałem silnej krytyki i stanowi przedmiot wniosków w Parlamencie Francuskim o likwidację jego podstawowej bazy, tj. ENA (Narodowej Szkoły Administracji). Zdaniem krytyków kształtuje ona i utrwala model elity władzy, funkcjonującej na zasadzie osobistych powiązań i koleżeńskich układów o charakterze elitarnym. „Tylko 6% absolwentów ENA – pisze Witold Kieżun – to dzieci robotników, rolników i rzemieślników, 15% ma rodziców wolnych zawodów, a cała reszta, to dzieci funkcjonariuszy państwowych lub osób zajmujących kierownicze stanowiska w sektorze prywatnym. W ten sposób powiela się genetycznie elita kierownicza Francji" [Kieżun 2005][28].

Drugi model, zbliżony do rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym, obowiązuje m.in. w Wielkiej Brytanii, Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji czy we Włoszech. Charakteryzuje go m.in. brak przepisów gwarantujących stabilizację zatrudnienia, elastyczny system płac dostosowany do potrzeb pracodawcy, otwarta rekrutacja nieograniczona wyłącznie do członków korpusu. Przy zatrudnieniu ważniejsze są odpowiednie umiejętności i doświadczenie niż formalne kwalifikacje kandydata. Zatrudnienie następuje na konkretne stanowisko, a nie do korpusu. Dostępność do służby cywilnej dla osób niebędących obywatelami danego kraju obejmuje stanowiska wyjściowe i średnie. Podstawą oceny pracownika jest dorobek zawodowy. System ten charakteryzuje również brak hierarchizacji, bliskość administracji i obywatela oraz nastawienie na rezultat (efektywność działania). Bliskie związki między sektorem publicznym i prywatnym wyrażają się m.in. w stałym przepływie pracowników oraz stosowaniem podobnych kryteriów doboru i oceny kandydatów (nacisk położony jest bardziej na zdolności menedżerskie niż formalne kwalifikacje). Wśród jego zalet wymienia się m.in. bardziej efektywne zarządzanie, elastyczność w doborze kadr, mobilność pracowników, która sprzyja ich rozwojowi i kształceniu, niższe niż w modelu zamkniętym koszty funkcjonowania służby cywilnej. Jako wady wymienia się m.in.: brak wystarczającej konkurencyjności w przyciąganiu pracowników, słabe związanie urzędnika z instytucją i wykonywaną pracą, niską efektywność działań długookresowych, a także możliwą większą podatność na wpływy grup interesów i polityków.

W praktyce wymienione modele rzadko występują w „czystej" formie. Na ogół stosowane rozwiązania są jak Dahlowskie poliarchie, tj. zbliżają się bądź oddalają od pierwowzorów. Coraz częściej też zdarza się tak, że łączone są wybrane elementy każdego modelu i powstają swego rodzaju hybrydy, które równoważą dość konserwatywny charakter systemu kariery i stosunkowo elastyczny system pozycyjny [Rydlewski 2001, s. 18]. Eklektyzm ten jest widoczny szczególnie w państwach postkomunistycznych, które – wprowadzając służbę cywilną – często wybierają pewne elementy rozwiązań stosowanych od

[28] W. Kieżun, *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex" 2005, Zeszyty, nr (III), 1, <http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dawna w państwach europejskich i przystosowują je – z lepszym lub gorszym rezultatem – do własnych potrzeb, warunków i istniejących już rozwiązań [King 2002, s. 9]. Ważną cechą zachodnich modeli służby cywilnej jest także ich ewolucja; od ponad 30 lat podlegają one reformom, które zmieniają w zasadniczy sposób status prawny urzędników służby cywilnej, a przede wszystkim metody zarządzania personelem i zasobami ludzkimi w administracji [Mikułowski 2004]. Tradycyjny paradygmat Weberowskiej biurokracji jest stopniowo wypierany przez nowy paradygmat zarządzania publicznego, a w konsekwencji coraz bardziej zbliżone są do siebie modele zarządzania służbą cywilną. Najbardziej spektakularna zamiana – pisze Witold Mikułowski – dokonała się we Włoszech, gdzie doszło do radykalnego przejścia od systemu kariery do systemu stanowisk. „Także tradycyjny system promocji i organizacji karier, oparty na sformalizowanych zasadach wspólnych dla całej służby cywilnej, jest coraz szerzej wspierany przez system przyśpieszonej promocji dla najlepiej wykształconych, najbardziej zdolnych, ambitnych i skutecznych wyższych kadr administracji przy coraz większym otwarciu służby publicznej dla dynamicznych menadżerów pochodzących z sektora prywatnego" [Tamże, s. 82].

Zmiany instytucji służby cywilnej w poszczególnych państwach coraz częściej są opisywane w kategoriach czterech modeli zarządzania zasobami ludzkimi, wyróżnionych na podstawie kryterium indywidualizacji i delegacji. „Indywidualizacja mierzona jest poziomem, w jakim reguły i praktyki zarządzania odnoszą się bezpośrednio do jednostki, a nie do grupy. Przejawia się w procesie rekrutacji, rodzaju zawieranych umów, uwzględnianiu stażu pracowników, sposobie zarządzania oraz ustalaniu wynagrodzeń. Delegacja z kolei określa miejsce, w jakim podejmowane są strategiczne decyzje – na szczeblu centralnym, w ministerstwach/departamentach czy na niższych poziomach administracji" [Czaputowicz 2005, s. 29–30]. Jak pisze dalej Czaputowicz, powstałe w ten sposób modele kariery, stanowisk, tj. scentralizowany oraz departamentalny, różnią się ze względu na poziom – niski lub wysoki – delegacji i indywidualizacji. Opisuje je następująco: model kariery, który występuje m.in. we Francji i Hiszpanii, charakteryzuje się niskim poziomem delegacji i indywidualizacji. Rekrutacja przeprowadzana jest centralnie, zwykle na stanowiska najniższe. Zasady funkcjonowania służby cywilnej i uprawnienia pracownika (wysokość wynagrodzenia, długość urlopu) są jednolite dla korpusu urzędniczego. System stanowisk, który występuje m.in. w Wielkiej Brytanii i Australii, charakteryzuje się wysokim stopniem delegacji i indywidualizacji. Poszczególne instytucje określają własne zasady zarządzania zasobami ludzkimi, a podstawą uprawnień pracowniczych, w tym uposażeń, jest indywidualny dorobek pracownika i jego udział w realizacji celów danej organizacji. Model scentralizowany, występujący m.in. w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, opiera się na silnych, centralnych instytucjach, odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi, oraz jednolitych zasadach. Wysoki stopień indywidualizacji w ramach poszczególnych instytucji przejawia się swobodą w zakresie określania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

uprawnień pracowniczych w powiązaniu z indywidualnymi osiągnięciami. System departamentalny, istniejący m.in. w Polsce i Czechach, charakteryzuje się niskim poziomem indywidualizacji oraz znaczną fragmentacją zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym. Występują w nim znaczne różnice wynagrodzeń między poszczególnymi ministerstwami, a rozwój kariery zawodowej urzędników odbywa się zwykle w ramach jednego ministerstwa. Do słabości tego systemu zalicza się brak instrumentów motywacyjnych, niską mobilność między ministerstwami oraz brak przejrzystości awansów. „Według raportu OECD system polski nie jest wystarczająco zindywidualizowany, aby wykształcić poczucie jedności między urzędnikami, a zarazem zbyt departamentalny, aby umożliwić naturalne, całościowe zarządzanie wyższymi urzędnikami" [Tamże, s. 31].

Antoni Kamiński, pisząc o trudnościach związanych z procesem budowy służby cywilnej w państwach postkomunistycznych – państwa te muszą jednocześnie budować służbę cywilną (korzystając z zachodnich modeli) i modernizować jej działanie, by nadążała za zamianami i wyzwaniami nowoczesnej administracji – zwraca uwagę na istniejący w nich chaos adaptacyjny [Kamiński 2009, s. 122]. Wskazuje na ewolucyjny charakter zmian modernizacyjnych administracji w państwach zachodnich i swoiste przeskakiwanie etapów modernizacji w państwach postkomunistycznych. Postkomunistyczne administracje – zdaniem Kamińskiego – nie podjęły od razu próby odbudowy struktury biurokratycznej Weberowskiego typu, co pozwoliłoby uniknąć pułapek prywatyzacyjnych, ograniczyć korupcję w procesach podejmowania decyzji, a w konsekwencji wzmocnić prawomocność państwa: „Budowa biurokracji typu Weberowskiego wymagałaby jednak wprowadzenia procedur legislacyjnych, służących wysokiej jakości stanowionego prawa i skoncentrowania uwagi na sprawności mechanizmów egzekucyjnych. Wymagałaby też szerszego spojrzenia na instytucjonalizację odpowiedzialności, a nad tym nie zastanawiano się. Przeciwnie, można twierdzić, że ten brak dbałości dobrze służył interesom różnych grup partykularnych" [Tamże, s. 123]. Zdaniem Antoniego Kamińskiego dopiero w sytuacji zbudowania solidnych podstaw strukturalno-organizacyjno-prawnych administracji publicznej można eksperymentować z nowoczesnymi formami zarządzania, jak np. „nowe zarządzanie publiczne". „Przeskakiwanie etapów – pisze Kamiński – nie daje z reguły dobrych skutków: na zgniłych fundamentach nie sposób postawić solidnej budowli. Racjonalna administracja nie może istnieć bez rządów prawa, bo wtedy tylko politycy byliby zdolni do rozliczenia urzędników z ich decyzji, a to grozi upowszechnieniem się związków typu patron–klient, tj. eksplozją korupcji, co zresztą miało miejsce w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, a szczególnie w drugiej ich połowie i trwa po dziś dzień" [Tamże, s. 124]. Opinia ta koresponduje z uwagami Tiiny Randma-Liiv i Külli Viks, które – analizując rozwój służby cywilnej w państwach Europy Centralnej i Wschodniej – zwracają uwagę na trudności, jakie napotyka budowa tej instytucji, a są to m.in.:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wysoki wskaźnik korupcji w administracji, nepotyzm i upolitycznienie administracji publicznej [Randma, Viks, 2001][29].

Mając na uwadze wielość definicji służby cywilnej (ujęcia szerokie, wąskie, przedmiotowe, podmiotowe), warto pamiętać, że kłopoty definicyjne i problemy związane z możliwością porównywania istniejących w wielu państwach rozwiązań wynikają też z faktu różnego stosowania terminu „urzędnik", np. w krajach UE różne grupy zawodowe posiadają status urzędnika – poza pracownikami administracji publicznej mogą być to także profesorowie szkół wyższych, nauczyciele czy sędziowie. W literaturze fachowej, w podręcznikach akademickich czy publicystyce, poza powszechnie stosowanym terminem „urzędnik", pojawiają się również terminy takie jak: „urzędnik rzeczywisty", „urzędnik honorowy", „urzędnik zawodowy", „urzędnik mianowany" czy „urzędnik samorządowy". Gdy do tych określeń dołączy się – np. obecne w polskim prawodawstwie – pojęcia: „funkcjonariusz publiczny", „osoba pełniąca funkcje publiczne" czy „osoba zatrudniona na stanowisku urzędniczym", to termin „urzędnik" wydaje się równie pojemny, co niejednoznaczny.

1.1. Urzędnik, urzędnik państwowy, urzędnik służby cywilnej

W przeszłości, pisze Roman Tokarczyk, głównie w epoce feudalizmu, miano urzędnika nadawano każdemu, kto piastował jakąkolwiek godność. „Osoby obdarowane tego rodzaju godnością nazywano oficjalistami, nazwą pochodzącą od łacińskiego terminu *officium,* czyli urząd. Później, w epoce kapitalizmu, nazwa urzędnik zawęziła swój zasięg podmiotowy do kręgu urzędników jako przedstawicieli władzy państwowej – oficjalistów państwowych. Wyłączono z niego oficjalistów prywatnych, zwanych już dozorcami, sługami, administratorami, zarządcami, organizatorami" [Tokarczyk 2007, s. 261]. Antoni Mączak, opisując system władzy nowożytnej Europy i wzajemne relacje między r z ą d z ą c y m i i r z ą d z o n y m i, skupia się przede wszystkim na r z ą d z ą c y c h – ich pochodzeniu, wykształceniu, życiowych aspiracjach, działaniach godziwych i nielegalnych, relacjach formalnych i nieformalnych; jeden z rozdziałów książki poświęca wyłącznie u r z ę d n i k o m [Mączak 1986, s. 210–249]. Genezę statusu oraz funkcji urzędniczych wyprowadza od ministeriałów służących panom feudalnym, a także instytucji kościelnych, które przyczyniły się do wytworzenia zasad funkcjonowania urzędów *sensu stricte* – kancelarii [Tamże, s. 211]. Tradycja prawna, zwłaszcza niemiecka, podkreśla Antoni Mączak, wprowadziła rozróżnienie – widoczne już w początkach epoki nowożytnej – na urzędników powoływanych, pozostających w stałym stosunku służby i wierności wobec instytucji publicznej (*Beamte*) i urzędników pozostających w stosunku pracy wobec pracodawcy publicznego – podobnie jak w sektorze prywatnym (*Angestellte*).

[29] Cyt. za: B. Kudrycka, *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001, s. 33.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Hubert Izdebski, zwracając uwagę znaczny wzrost na początku XIX wieku liczby urzędników w większości państw europejskich, pisze, że tylko pewna ich część była rzeczywistymi urzędnikami, tzn. brała udział w podejmowaniu decyzji: „Kategoria ta wyróżniła się z czasem spośród ogółu pracowników także pod względem prawnym. Na ogół jednak status pracowników państwowych był zasadniczo jednakowy. (…) Urzędowanie stało się zawodem i łączyło się z różnymi uprawnieniami urzędnika wobec państwa. Klasyczna administracja XIX wieku opierała się na systemie biurokratycznym" [Izdebski 2000, s. 154]. Wspominany już Max Weber, opisując biurokrację jako typ idealny, zbudował także wzór urzędnika, tj. osoby sprawującej władzę na podstawie bezosobowych reguł, lojalnie wykonującej zawodowe obowiązki, mianowanej na stanowisko na podstawie kwalifikacji, regularnie opłacanej, której karierę i awans zawodowy określają jasne i precyzyjne reguły prawne. Wzór ten nawiązywał do Heglowskiego ideału urzędnika – sługi obiektywnego rozumu, który, sprawując funkcję publiczną, miał załatwiać sprawy obywateli rzetelnie i w sposób wolny od emocji: „Narusza bowiem obyczaje stanu urzędniczego ten, kto jest niegrzeczny, zdenerwowany, znudzony i pozbawiony zainteresowania sprawą, którą ma załatwić, a tym bardziej ten, kto czyni wszystko, co możliwe, aby odwlec decyzję lub rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela jakąś kwestię natury prywatnej lub publicznej – uchybienie tym zasadom było ciężkim grzechem wobec istoty państwa" [Kozyr-Kowalski 1999, s. 69]. Weberowski model organizacji biurokratycznej wielokrotnie poddawano krytyce. Wskazywano na wady, kojarzone często z potocznym rozumieniem terminu biurokracja, np. Robert Merton zwracał uwagę na wyuczoną nieudolność biurokratów, którzy, działając zgodnie z przepisami, popadają w konformizm i rutynę [Merton 1982, s. 255]. Michael Crozier, charakteryzując biurokrację, podkreślał brak elastyczności i ograniczoną zdolność do korygowania błędów. Jako przyczyny dysfunkcji biurokratycznych wskazywał na uwarunkowania społeczne (np. osobowość urzędnika, relacje międzyludzkie) i strukturalne – wynikające z organizacji struktur biurokratycznych. Bezosobowym Weberowskim regułom przeciwstawiał on strategie jednostek i grup, które w ramach organizacji realizują swoje interesy i cele [Crozier 1967, s. 287–300]. Negatywne konotacje terminów „biurokracja", „urzędnicy" znalazły swoje odbicie w definicji, której autorem jest Józef Bocheński: „Urzędnicy w ścisłym słowa znaczeniu, tj. członkowie państwowej biurokracji wykonującej władzę (w przeciwieństwie do pracowników upaństwowionych przedsiębiorstw), są potężną klasą, złożoną w większości z pasożytów i wyzyskiwaczy. Nowsze badania wykazały, że w dziejach często są okresy, w których urzędnicy wyzyskują w okrutny sposób twórczych pracowników; tak było w dawnym Egipcie, tak jest dzisiaj w krajach komunistycznych. Ale i w innych liczba i potęga klasy urzędników stale rośnie. Aby ukryć pasożytniczy charakter swojej klasy, urzędnicy szerzą zabobony, mówiące o «państwie», «władzy», «klasie» itp., podczas gdy chodzi w rzeczywistości o nic innego niż o interesy ich klasy. Urzędnicy mają bowiem naturalną skłonność do mnożenia się jak króliki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Aby zapewnić posady swoim kuzynom i przyjaciołom, starają się, by ukazywały się coraz nowe ustawy i rozporządzenia. Klasa urzędników jest rodzajem raka społecznego, który rozrasta się kosztem zdrowego organizmu i – jak rak – zabije go, jeśli się nie położy tamy jego rozwojowi. Obalenie zabobonów szerzonych przez urzędników jest warunkiem przynajmniej częściowego uwolnienia społeczeństwa od wyzysku" [Bocheński 1987, s. 110]. Można w ten sposób postrzegać urzędników, tym bardziej że nigdy nie cieszyli się zbyt dobrą opinią. Na ogół, jak słusznie podkreśla Roman Tokarczyk, spotykają się oni z większą lub mniejszą krytyką wynikającą nie tylko ze złej oceny ich pracy, zachowań czy postaw, ale choćby z faktu ich przewagi nad obywatelami, pośrednictwa między władzą a obywatelami czy w końcu uległości wobec władzy, która nierzadko bardziej ceni sobie urzędników posłusznych niż samodzielnych [Tokarczyk 2007, s. 262]. Trudno jednak wyobrazić sobie współczesne państwo bez urzędników; większość podejmowanych w administracji publicznej działań modernizacyjnych służy uczynieniu jej bardziej efektywną i skuteczną w realizacji spraw obywateli, a to z kolei pociąga za sobą wzrost zatrudnienia kadr urzędniczych.

Rudolf von Gneist, przedstawiciel teorii politycznej samorządu, szczególną rolę w systemie administrowania gminą przypisywał urzędnikom honorowym [Wykrętowicz 2008, s. 71]. Ich obecność w składzie lokalnych władz decydowała, zdaniem Gneista, o charakterze samorządowym gmin: „urzędnik niepobierający płacy i dlatego osobiście niezawisły, nie będzie stał na usługach stronnictw, posiadających władzę, i nie będzie wykonywał bez sprzeciwu wszystkiego, co mu poleci centralna władza"; inaczej mówiąc, tylko urzędnik honorowy, politycznie niezależny od centralnej władzy rządowej, mógł skutecznie bronić interesów społeczności lokalnej[30]. Stanisław Kasznica, charakteryzując urzędników honorowych, pisał, że pełnią służbę publiczno-prawną dobrowolnie, nie jest to ich zawód ani też źródło utrzymania – jak w przypadku urzędników zawodowych – ale zajęcie uboczne, obywatelskie [Kasznica 1946, s. 93]. W przypadku obecnie istniejących regulacji prawnych kryterium formalnym odróżnienia obu kategorii urzędników byłoby istnienie lub brak stosunku pracy nawiązanego na podstawie nominacji, powołania, wyboru (formy publicznoprawne) lub umowy o pracę (forma prywatnoprawna). Obecnie, jak zauważa Zbigniew Leoński, nie zawsze – przynajmniej w odczuciu społecznym – widoczna jest wyraźna granica w administracji publicznej między służbą zawodową i honorową (społeczną, obywatelską). „Zdarza się bowiem, że owi «urzędnicy honorowi» (np. przewodniczący sejmiku lub rady powiatowej czy członek zarządu, z którym nie zawarto umowy o pracę) otrzymują tak wysokie diety, które znacznie przekraczają wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy"[31].

[30] Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 154 oraz Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 215.

[31] Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*. Fragment referatu pt. *Biurokracja w polskich warunkach ustrojowych*, przygotowanego na III Konferencję Naukową

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Pojęcia „urzędnik rzeczywisty" czy „urzędnik honorowy" nie pojawiają się często w języku potocznym, natomiast terminem „urzędnik" przyjęło się nazywać każdą osobę, która pracuje w jakimś urzędzie[32]. Definicja taka, pisze Zbigniew Bukowski, oddaje istotę tego pojęcia, z zastrzeżeniem jednak, że chodzi o administrację publiczną, obejmującą zarówno pracowników urzędów, jak i osoby sprawujące jakiś urząd, tj. będące monokratycznymi organami administracji publicznej lub wchodzące w skład kolegialnych organów administracji publicznej [Bukowski 2005, s. 61]. Pewien kłopot pojawia się, gdy stwierdza on, że w prawie polskim, jak do tej pory, nie zdefiniowano pojęcia „urzędnik". „Powszechnie przyjmuje się jednak uformowanie przez zawodową biurokrację osobnego zawodu urzędniczego, charakteryzującego się określonymi uprawnieniami i obowiązkami, wymagającego konkretnych kwalifikacji" [Tamże, s. 57].

Warto w tym miejscu wspomnieć o dyskusjach dotyczących wyodrębnienia zawodu urzędniczego, zwłaszcza na podstawie kryterium kwalifikacji zawodowych. Na przykład Maurycy Jaroszyński pisze, że w ramach służby państwowej są zatrudnieni pracownicy różnych zawodów – prawnicy, inżynierowie, lekarze księgowi, ekonomiści, lecz „wszyscy ci zawodowcy razem wzięci nie tworzą osobnego zawodu. Służba państwowa nie jest odrębnym zawodem, lecz szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów" [Jaroszyński 1952, s. 296]. Z opinią taką nie zgadza się Zbigniew Leoński, który przywołuje przepisy ustawy o służbie cywilnej, stanowiące o konieczności posiadania odpowiednich kwalifikacji jako warunku zatrudnienia w korpusie SC, oraz ustawy o pracownikach samorządowych, w których jest mowa o posiadaniu kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku i odpowiednim wykształceniu [Leoński 2006, s. 9]. Podkreśla jednocześnie, że dla wyodrębnienia zawodu urzędnika szczególne znaczenie ma prawna podstawa relacji między urzędnikiem a państwem lub innym podmiotem wykonującym funkcje publiczne i realizacja przez urzędnika zadań publicznoprawnych. Z kolei Stanisław Kasznica wymieniał dziesięć swoistych cech, które składają się na profesję urzędniczą: publicznoprawny charakter; dobrowolność wstąpienia i pozostawania w niej; obowiązek wierności państwu; fachowe przygotowanie, stosowne do pełnionej funkcji; podległość władzy służbowej; szczególne obowiązki i odpowiedzialność służbowa; zdolność występowania w imieniu państwa; dyspozycyjność, która oznacza, że urzędnik powinien całą swą osobę oddać do dyspozycji państwa [Kasznica 1946, s. 88]. Dyspozycyjność – podkreśla Stanisław Kasznica – oznacza, że w przypadku urzędników zawodowych mamy do czynienia ze „służbą", a nie „pracą".

Na marginesie tych dyskusji warto dodać, że socjologowie – mający bogaty dorobek teoretyczny i badawczy dotyczący zawodów – operują definicjami,

organizowaną przez TNOiK Oddział w Rzeszowie, w dniach 02–04.06.2006 roku w Krynicy, <http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_2_06.pdf>, s. 1.

[32] Zob. *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 1091.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

które wymieniają cechy istotne dla określenia zawodu; jedną z częściej cytowanych definicji zawodu sformułował Jan Szczepański: „system czynności wewnętrznie spójny, oparty na określonej wiedzy i umiejętnościach, skierowany na wytworzenie pewnego przedmiotu czy usług zaspokajających szeroko pojęte potrzeby (…). Czynności czy prace wykonywane przez pracownika systematycznie lub trwale (…). Wykonywanie tych czynności jest podstawą ekonomicznego bytu pracownika, utrzymania dla niego, ewentualnie dla jego rodziny (…). Czynności te i związane z nimi konsekwencje społeczne są podstawą prestiżu i pozycji społecznej pracownika" [Szczepański 1965, s. 6]. W oparciu o tę i inne podobne definicje od lat prowadzone są badania nad prestiżem zawodów, w których, obok wielu innych zawodów, uwzględniany jest również „urzędnik państwowy"[33].

Z twierdzeniem, że w polskim prawie brak definicji urzędnika, nie zgadza się natomiast Roman Tokarczyk. Podkreśla on, że termin ten występuje zarówno w języku potocznym, jak i języku prawnym: „Język prawodawstwa, niemalże każdego współczesnego państwa, zawiera definicję urzędnika" [Tokarczyk 2007, s. 262]. Jako przykład definicji prawnej, autor przytacza art. 4 Ustawy o służbie cywilnej, określający warunki, jakie musi spełnić osoba, która chce zostać urzędnikiem SC. Pojęcie „urzędnik państwowy" występuje również w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych – stanowi ona, że urzędnikiem może być osoba, która: ma obywatelstwo polskie; ukończyła osiemnaście lat; ma pełną zdolność do czynności prawnych; korzysta z pełni praw publicznych; jest nieskazitelnego charakteru; ma odpowiednie wykształcenie; odbyła aplikację administracyjną; jej stan zdrowia pozwala na zatrudnienie na określonym stanowisku. Tokarczyk zwraca jednocześnie uwagę, że podobnie jak polskie prawodawstwo – również prawodawstwo innych krajów – rozróżnia wiele rodzajów urzędników, np. urzędnik administracyjny, urzędnik samorządowy, urzędnik państwowy, urzędnik stanu cywilnego, konsularny itp.

Terminy oczywiste dla jednych autorów, budzą wątpliwości innych. Adam Strzelecki, analizując aspekty normatywne wzorca osobowego u r z ę d n i k a p u b l i c z n e g o, pisze, że zwrot „urzędnik samorządowy" ma charakter prawniczy i zwyczajowy, a nie prawny. Ustawa o pracownikach samorządowych nie uwzględnia bowiem podziału pracowników samorządowych na urzędników

[33] Często termin „zawód" jest stosowany zamiennie z pojęciem „profesja"; bywa, że „profesję" utożsamia się z zawodem i określa jako: „pracę zawodową, zawód, stałe zatrudnienie, zajęcie". Przez profesję rozumie się też te zawody, które wymagają długotrwałego przygotowania, zazwyczaj poprzez konieczność odbycia studiów wyższych, a także często stażu zawodowego. Dla profesji charakterystyczne jest istnienie stowarzyszeń zawodowych, tworzenie kodeksów etycznych, a także ograniczanie dostępu do wykonywania zawodu wobec osób, które nie należą do korporacji zawodowej. W przypadku profesji mamy również do czynienia z sytuacją przyzwolenia na decydowanie za klienta i inicjowania kontaktów z klientem. Mając na uwadze powyższe rozróżnienia, stosuję w pracy terminy „zawód" i „profesja" zamiennie, zwłaszcza że w przypadku urzędników służby cywilnej kryteria fachowości, wykształcenia, sformalizowanych zasad etycznych mają zastosowanie w postaci Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

samorządowych i pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych [Strzelecki 2007, s. 100]. Interesujące w kontekście powyższej wypowiedzi jest zastąpienie terminu „urzędnik państwowy" pojęciem szerszym, tj. „urzędnik publiczny", które – jak wspominałam – nawiązuje bezpośrednio do coraz powszechniej używanego terminu „administracja publiczna".

Jacek Czaputowicz pisze z kolei o szerokiej i wąskiej definicji urzędnika: „W szerokim rozumieniu, to oczywiście urzędnik oznacza osobę pracującą w administracji państwowej. W wąskim, to wyłącznie urzędnik mianowany, i aby nim zostać należy mieć wykształcenie magisterskie (licencjat nie wystarczy). Trzeba też mieć minimum trzyletni staż w administracji publicznej, choć okres ten może być skrócony do lat dwóch za zgodą dyrektora generalnego urzędu. Kolejny wymóg to bardzo dobra znajomość jednego z roboczych języków Unii Europejskiej"[34]. Problemy definicyjne komplikuje dodatkowo stosowanie zamiennie z terminem „urzędnik" zwrotów takich jak: funkcjonariusz publiczny czy osoba pełniąca funkcję publiczną. Funkcjonariuszami publicznymi, oprócz osób będących pracownikami administracji rządowej i samorządowej, są m.in. prezydent RP, posłowie, senatorowie, radni, sędziowie, prokuratorzy, kuratorzy, komornicy, notariusze, osoby pełniące czynną służbę wojskową, funkcjonariusze policji i służby więziennej, nauczyciele[35]. Pojęcie to, pisze Bukowski, jest znacznie szersze niż „urzędnik", bo obejmuje członków władzy ustawodawczej, sądowniczej, zawody pozaurzędnicze, tj. komorników czy notariuszy [Bukowski 2005, s. 58]. Z kolei termin „osoba pełniąca funkcję publiczną" – występujący w Konstytucji i ustawie o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – jest jeszcze szerszy niż funkcjonariusz publiczny[36]. Bukowski, porządkując nieco zamęt terminologiczny – odwołując się do ustawy o pracownikach urzędów państwowych (1982 r.), ustawy o pracownikach samorządowych (1990 r.), ustawy o służbie cywilnej (1998 r.) oraz ustawy o służbie zagranicznej (2001 r.) – definiuje urzędników jako: „wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędach i jednostkach organizacyjnych administracji publicznej oraz urzędach obsługujących inne organy władzy publicznej" [Tamże, s. 63]. Podobne definicje można spotkać w podręcznikach z zakresu prawa administracyjnego: „urzędnik, tzw. czynnik zawodowy w administracji publicznej, zatrudniony w aparacie państwa lub samorządu, który powołany jest do wykonywania w sposób fachowy i ciągły zadań funkcji państwowych za wynagrodzeniem" [Boć 2000, s. 239].

[34] Zob. *Dobry urzędnik fachowcem najwyższej klasy – rozmowa z Jackiem Czaputowiczem dyrektorem KSAP*, <http://www.pracuj.pl>.

[35] Definicja funkcjonariusza publicznego art. 115. § 13. Kodeksu Karnego. Zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553. Ponadto, zgodnie z nowelizacją ustawy o systemie oświaty i Karty Nauczyciela, od maja 2007 roku tytuł funkcjonariusza publicznego przysługuje nauczycielom placówek publicznych.

[36] Zob. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Należy w tym miejscu wspomnieć, że rozwiązanie, w którym kilka aktów normatywnych reguluje sytuację prawną członków korpusu służby cywilnej, poddawano wielokrotnie krytyce: „Mamy do czynienia z trzema kategoriami pracowników w korpusie służby cywilnej: jedna to są urzędnicy służby cywilnej, druga – członkowie korpusu zatrudnieni na podstawie umowy o pracę – i do tych dwóch kategorii odnosi się obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej – oraz trzecia – członkowie korpusu zatrudnieni na podstawie mianowania określonego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych z 1980 roku, a nie na podstawie ustawy o służbie cywilnej. W konsekwencji prawa i obowiązki tych starych mianowanych urzędników nadal regulowane są inną ustawą. W administracji rządowej z nakazu Konstytucji RP działa służba cywilna i powinna działać jedna ustawa regulująca jednolicie prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej, a my dziś mamy dwie ustawy i na domiar złego rząd, a potem komisja sejmowa proponują ten stan utrwalić. Zaznaczamy, że ci starzy mianowani urzędnicy mają bardziej uprzywilejowaną pozycję w korpusie służby cywilnej w zakresie choćby stabilizacji stosunku pracy – takiego pracownika można zwolnić tylko w ściśle określonych przypadkach, a po rozwiązaniu instytucji przez 6 miesięcy otrzymuje on wynagrodzenie”[37].

Uwagi dotyczące członków korpusu służby cywilnej są również zasadne w przypadku ogółu pracowników urzędów administracji rządowej. Autorzy raportu *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian* podkreślają, że głównym problemem utrudniającym racjonalne zarządzanie kadrami i wynagrodzeniami w administracji publicznej jest zatrudnienie w urzędach administracji rządowej kilku grup urzędniczych o różnym statusie pracowniczym, który regulują różne przepisy, np. urzędnicy służby cywilnej (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej), pracownicy służby cywilnej (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej), pracownicy gabinetów politycznych (Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych), pracownicy zajmujący kierownicze stanowiska państwowe (Ustawa z dnia 31 lipca 1981 roku o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe), a także oddelegowani do pracy w urzędzie funkcjonariusze, żołnierze, prokuratorzy, sędziowie, itp.[38] Jeszcze dosadniej krytykę chaosu pojęciowego, panującego w prawie urzędniczym, sformułował Witold Mikułowski: „(…) trudno jest w tym rozeznać się prawnikom, a co dopiero zwykłemu śmiertelnikowi. Mamy urzędników państwowych, którzy nie są urzędnikami służby cywilnej. Niektórzy z nich są mianowani, inni zatrudniani na podstawie umowy o pracę i nie

[37] Wypowiedź posła Marka Kuchcińskiego, [w:] *Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej*, druki nr 2246 i 2274 z 09.12.2003 r.

[38] Zob. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, <http://www.dsc.gov.pl/userfiles/(2)(1).pdf>, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wiadomo, czy ma do nich zastosowanie konstytucyjna zasada równości dostępu do służby publicznej, czy nie, gdyż brak jest przepisów regulujących sposób ich rekrutacji. Mamy osoby zatrudnione w urzędach państwowych, które nie zajmują stanowisk urzędniczych, choć stosuje się wobec nich prawo stworzone z myślą o osobach zajmujących stanowiska urzędnicze. Mamy wreszcie pracowników, członków korpusu służby cywilnej, którzy nie są urzędnikami służby cywilnej, ale zajmują stanowiska urzędnicze w urzędach państwowych. W tej sytuacji pojęcie urzędnika służby publicznej utraciło jakikolwiek niezależny od kontekstu prawnego sens" [Mikułowski 2004, s. 97].

Nie tylko zamęt pojęciowy budzi niepokój. Zwraca się uwagę, że istniejący podział na pracowników administracji rządowej i samorządowej, oraz tych, którzy podlegają przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych, wprowadza niepotrzebną dezorientację i sprawia wrażenie, że pracownicy urzędów różnią się między sobą, a stawiane wymagania są odmienne dla każdej z grup. W przypadku korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych mówi się wręcz o dzieleniu urzędników na elitarny, rządowy korpus służby cywilnej i gorszą, mniej fachową kadrę urzędów samorządowych: „Można odnieść wrażenie, że w założeniach ustawodawcy służba cywilna (państwowa służba publiczna) i samorządowa służba publiczna, mają bez mała stanowić dwa odrębne światy, przy czym pierwsza z nich ma mieć charakter elitarny i wysoce fachowy, druga może reprezentować znacznie niższą jakość (…). Należy więc się przeciwstawić – przy użyciu środków możliwych do zastosowania – przesadnemu preferowaniu służby cywilnej, prowadzącemu do spychania na ubocze służby publicznej samorządu terytorialnego, wyrażającego się między innymi w mniejszej dbałości o wysoki poziom fachowego i etycznego przygotowania pracowników do pracy w administracji samorządowej" [Sanetra 2001, s. 8].

Często istniejące różnice i podziały między urzędnikami państwowymi, urzędnikami służby cywilnej czy urzędnikami samorządowymi spłyca się i umniejsza, stwierdzając, że jest to niedopatrzenie lub błąd ustawodawcy. Wydaje się jednak, że równie zasadne jest twierdzenie o zamierzonych działaniach i konkretnych intencjach legislatorów, np. pracownikom korpusu SC do okresu pracy uprawniającego do dodatku służbowego za wysługę lat i nagród jubileuszowych nie wlicza się zatrudnienia w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa PRL (co jest rozwiązaniem słusznym), ale pracownikom zatrudnionym na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, okresy te są zaliczane – „Wbrew poczuciu sprawiedliwości nie ma podstaw prawnych, aby nie zaliczać pracownikom Kancelarii Senatu do wysługi lat albo nagrody jubileuszowej okresu pracy w organach bezpieczeństwa – stwierdza Ewa Polkowska, Szef Kancelarii Senatu"[39]. Poza tym dyrektorzy generalni, poszukując kandydatów do korpusu SC, muszą podawać do publicznej wiadomości

[39] Zob. *Prawo niejasno określa płace i zasady naboru urzędników*, „Gazeta Prawna", 02.10.2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

informacje o wakatach, sporządzać protokoły z przebiegu naboru i uzasadniać wybór kandydatów – takich przejrzystych reguł nie zawiera ustawa o pracownikach urzędów państwowych. W praktyce oznacza to, że wiele urzędów stosuje dowolnie zasady rekrutacji pracowników. Czy inny przykład: niektóre urzędy lub instytucje rządowe nie zostały objęte pragmatyką służby cywilnej, np. Rządowe Centrum Legislacji czy istniejące jeszcze do niedawna Rządowe Centrum Analiz Strategicznych. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji tłumaczył, że są poza służbą cywilną, gdyż zależy im na zatrudnianiu sprawdzonych fachowców, a takich trudno jest wyłonić, przeprowadzając konkurs: „(…) konkursy są standardowe i trudno wyłonić np. dobrego prawnika o wąskiej specjalizacji”[40]. Pojawiają się jednak i takie wyjaśnienia, że Rządowe Centrum Legislacji znalazło się poza służbą cywilną, by można było swobodniej kształtować płace zatrudnionych tam urzędników, np. główny specjalista w ministerstwie – który tak jak główny specjalista w Rządowym Centrum Legislacji ukończył aplikację legislacyjną – zarabia do 3 tys. netto, a płaca głównego legislatora w Rządowym Centrum Legislacji wynosi od 5 tys. zł netto[41].

Uwagi i głosy krytyczne, a także apele ombudsmana, by ujednolicić zamęt pojęciowy w prawie administracyjnym, wydają się pozostawać poza zainteresowaniem opinii publicznej: „Jest on tak wielki – twierdził Janusz Kochanowski – że gdyby nie jego implikacje, byłby wręcz zabawny. Otóż pojęcia najbardziej podstawowe nie doczekały się dotąd oficjalnych, legalnych definicji. Obecnie nie jest nawet możliwe stworzenie jednolitej, a przy tym zwięzłej, definicji pojęcia «administracja publiczna», choć od 1995 roku ustawodawca posługuje się określeniem «akty lub czynności z zakresu administracji publicznej». Nigdy dotąd ustawodawca nie zdefiniował też pojęcia «urząd», bardzo często utożsamianego z organem administracji publicznej” [Kochanowski 2008][42]. Można odnieść wrażenie, że różnorodność kadry urzędniczej jest dostrzegana wyłącznie przez rządzących, zainteresowanych obsadą stanowisk na poszczególnych szczeblach administracji. Podział na urzędników i pracowników urzędów państwowych, urzędników służby cywilnej i pracowników korpusu SC, stosowane szerokie i wąskie definicje urzędnika państwowego, mają niewielkie, wręcz żadne, znaczenie dla obywateli. Jeśli dostrzegają jakieś podziały w strukturze kadr administracyjnych, to bardziej ogólne – na urzędników administracji rządowej i samorządowej, choć, jak pokazują badania sondażowe, i z tym rozróżnieniem bywają kłopoty[43].

Badacze intuicyjnie zakładają, że respondenci na ogół wiedzą, co oznacza termin „urzędnik”, ale wyniki badań – np. respondenci CBOS do grupy urzędników państwowych zaliczali nie tylko radnych powiatowych i gminnych, lecz

[40] Tamże.

[41] Tamże.

[42] Zob. J. Kochanowski, *Mamy prawo do dobrej administracji*, „Rzeczpospolita”, 11.04.2008.

[43] Zob. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, wrzesień 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

także sędziów, policjantów i nauczycieli [CBOS 2003] – i niejasności definicyjne skłaniają do pytania, czy aby na pewno? Można mieć nadzieję, że w opiniach Polaków, tych, którzy bywają w różnych urzędach państwowych – w 2007 roku około 55% respondentów CBOS deklarowało taką wizytę, w 2009 roku 54%[44] – znajdują odbicie oceny i spostrzeżenia dotyczące zachowań i postaw pracowników urzędów, a więc urzędników, z którymi kontaktowali się np. prosząc o informację, przedstawiając sprawę lub oczekując określonej decyzji (klienci na ogół nie zastanawiają się, ani tym bardziej nie wnikają w status zawodowy obsługujących ich osób). Jeden z rozmówców (urzędnik samorządowy) ujął ten problem w następujący sposób: „Bo generalnie jest urząd i jest petent. I są różne metody załatwienia tego petenta. Przez kogo, to nie jest ważne, ważne, żeby cel został osiągnięty. Więc czy zmienią nas w służbę cywilną i nazwą urzędnikami, czy zostawią to, co jest, to dla petenta jest bez znaczenia. Natomiast czy jakiekolwiek zmiany są w ogóle potrzebne? Twierdzę, że na tym etapie, to chyba nie, nie w tym kierunku..." (S1)[45].

2. Służba cywilna Trzeciej RP

„Łza się w oku kręci – służba cywilna... a miało być tak pięknie. Wydaje mi się, że straciła rację bytu, jako że nikt dotąd nie poradził sobie z odpolitycznieniem administracji. Nie ma trwałego urzędu, niezależnego od zmian politycznych – co wybory, to czystki wśród fachowców, przegrupowania kadrowe i od nowa programy, założenia, idee. Co jedni zaczną budować, to drudzy rozpirzą, bo wizja inna i cele. Nie wyobrażam sobie, że dłużej może istnieć «coś», co miało być apolityczne, a stało się magazynem stołków dla politycznych kolesiów (...)"[46]. Powyższą wypowiedź można by potraktować jako kolejny głos krytyki reform służby cywilnej w Trzeciej RP, gdyby nie postać autora – wicepremiera, lidera rządzącej partii koalicyjnej, osoby o długim stażu parlamentarnym, dobrze znającej mechanizmy obsady stanowisk w polskiej administracji. Stwierdzenie, że służba cywilna straciła rację bytu, skłania do pytania, co zrobiły kolejne rządy, by z upolitycznieniem administracji walczyć? Niewielkie zasługi w realizacji tej idei ma lider PSL, który zasłyną w 1996 roku rekordową liczbą odwołanych wojewodów i wicewojewodów, a całkiem niedawno przekonywał, że „to pięknie, gdy dzieci podejmują dzieło ojców", tzn. są zatrudniane w urzędach, instytucjach, spółkach skarbu państwa, w których dyrektorami są ich ojcowie bądź znajomi rodziców. Ten sposób myślenia

[44] Zob. *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych,* „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2007.

[45] Wypowiedź pracownika urzędu miasta podczas badań prowadzonych w Oleśnie w 2009 roku.

[46] Waldemar Pawlak, *Samorząd lepszy od rządu*, 28.09.2007, <http://waldemarpawlak.blog.onet.pl/Samorzad-lepszy-od-rzadu,2,ID255626647,n>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i działania w życiu publicznym nie jest niczym nadzwyczajnym, a wszystkie dotychczasowe partie rządzące, podkreśla Jan Pastwa, mają tyle samo grzechów na sumieniu. „Politycy dzielą się nie na opcje, lecz na rozumiejących i akceptujących lub nie, podział ról między sferę polityczną i służbę cywilną. Ten podział idzie w poprzek podziałów partyjnych. (…) Ciśnienie polityki na służbę cywilną jest tak duże, że przełamuje wszelkie bariery i nie zatrzyma go żaden zapis ustawowy. Przepisy mamy dobre, ale kulturę polityczną złą (…)" [Pastwa 2002][47].

W publikacjach poświęconych wprowadzanym po 1989 roku reformom administracji analizuje się działania elit politycznych, które – choć w założeniach miały prowadzić do pozytywnych efektów – powielały i utrwalały mechanizmy charakterystyczne dla poprzedniego systemu. Tatiana Majcherkiewicz ewolucję stosunków polityczno-administracyjnych Trzeciej RP dzieli na cztery okresy. Wpisują się w nie zarówno zmiany na scenie politycznej, w tym kolejne kadencje parlamentów i rządów, jak i mozolnie wdrażane reformy administracji – od decentralizacji i wprowadzenia ustroju samorządowego, przez zespolenie organizacyjne w administracji publicznej, budowę struktur administracyjnych odpowiedzialnych za integrację z UE oraz zmiany w organizacji pracy rządu. W najbardziej syntetycznym ujęciu, opisana przez autorkę sekwencja wydarzeń dzieli się na następujące etapy: (1) 1989–1993: okres, w którym granica pomiędzy stanowiskami politycznymi a administracyjnymi nie była wyraźnie zaznaczona. Wynikało to z tworzenia się systemu partii politycznych i krystalizowania się koncepcji reformy administracji publicznej. „W pierwszym okresie podział na sferę polityczną i administracyjną był ważny głównie na poziomie ministerstw. Stanowiska wojewodów określane były raczej jako administracyjne, choć w rzeczywistości bywały traktowane jako strefa wpływów politycznych. Równocześnie brakowało wyraźnie wyodrębnionej sfery politycznej, gdyż większość doradców premiera i innych członków rządu była zatrudniona na stanowiskach urzędniczych. W okresie solidarnościowym uznawano, że podstawowe znaczenie ma transformacja polityki i ekonomii, dlatego też stosunkowo małą wagę przywiązywano do odpowiedniej polityki kadrowej" [Majcherkiewicz 2004/2005, s. 122]; (2) 1993–1997: akceptacja „systemu łupów" i formalne zdefiniowanie linii podziału pomiędzy sferą polityczną a administracyjną. Był to okres, w którym: z jednej strony – podejmowano działania reformatorskie (reforma administracji centralnej i przyjęcie ustawy o służbie cywilnej oraz uregulowań prawnych dotyczących podziału pomiędzy sferą polityczną i administracyjną); z drugiej zaś – wprowadzano „system łupów" – koalicja SLD-PSL znacznie poszerzyła sferę polityczną poprzez zwiększenie liczby stanowisk obsadzanych z klucza partyjnego. „W ciągu miesiąca od objęcia władzy przez premiera Pawlaka odwołano co czwartego urzędnika najwyższego szczebla. Podobnie w ciągu pierwszych stu dni odwołanych zostało

[47] Zob. *Administracja p.o.*, „Rzeczpospolita", 11.12.2002.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

19 wojewodów. Uzasadniono to koniecznością nadania stanowiskom wojewodów i wicewojewodów politycznego charakteru, których wymiana miała towarzyszyć każdorazowej zmianie rządu" [Majcherkiewicz 2004/2005, s. 128]. Mimo deklaracji liderów rządzących partii o konieczności budowy apolitycznej służby cywilnej i ograniczeniu zmian kadrowych do minimum, w praktyce doprowadzono do skrajnego upolitycznienia obsady stanowisk w administracji; (3) 1997–2001: kontynuowanie „systemu łupów" – koalicja AWS i UW rozpoczęła rządy od gruntownej wymiany kadr administracji centralnej i regionalnej, a także na stanowiskach kierowniczych w gospodarce narodowej. Wstrzymano też proces rekrutacji do służby cywilnej. W dyskusjach nad reformą regionalną powróciła kwestia obsady stanowisk wojewodów i wicewojewodów; UW proponowała powołanie apolitycznego korpusu wojewodów, co oznaczałoby, że wojewoda byłby rzeczywistym reprezentantem premiera, a nie przedstawicielem lokalnych układów politycznych. Sprzeciw AWS legitymizował dotychczasowe *status quo* i polityczną obsadę funkcji wojewodów; (4) 2001–2003: upolitycznienie służby cywilnej. Był to okres, w którym linia podziału pomiędzy sferą polityczną i administracyjną, choć formalnie wyznaczona, stała się obszarem intensywnej presji i nacisków polityków, usiłujących bezpośrednio wpływać na działanie administracji publicznej. „Choć nie kwestionowano już samej zasady służby cywilnej, rząd Millera opóźniał jej wdrożenie. Znaczące jest to, że w Kancelarii Premiera na 22 stanowiska dyrektorów tylko 3 zostały obsadzone zgodnie z ustawą o służbie cywilnej. Podobnie w MSWiA – na 17 dyrektorów 10 było osobami pełniącymi obowiązki" [Tamże, s. 122].

Powyższy model ewolucji stosunków polityczno-administracyjnych wykorzystano w tej części pracy do rekonstrukcji i analizy poszczególnych etapów budowy służby cywilnej Trzeciej RP. Modelowa konstrukcja została uzupełniona o polityczne decyzje i zmiany, które wpłynęły na obecny kształt służby cywilnej. Należą do nich: (5) 2005–2007: utrwalanie mechanizmów upolitycznienia służby cywilnej oraz (6) 2008–…: sanacja służby cywilnej, która dla przedstawicieli obecnej opozycji politycznej jest powrotem do okresu drugiego, tj. doskonalenia systemu łupów, a dla ugrupowań wprowadzających reformę stanowi powrót do sytuacji rzeczywistej odbudowy apolitycznej służby cywilnej. Rekonstruowany w ten sposób obraz politycznych działań i zaniechań elit rządzących, odpowiedzialnych za tworzenie korpusu służby cywilnej, ma pełniejszą i bardziej aktualną wymowę.

2.1. Lata 1989–1993: pierwsze projekty ustaw o służbie cywilnej

W czerwcu 1989 roku odbyły się pierwsze, częściowo wolne wybory parlamentarne. Klęska rządzącej komunistycznej koalicji i zwycięstwo sił opozycyjno-solidarnościowych spowodowały, że na porządku dziennym stanęła nie tylko kwestia prawomocności sprawowania władzy przez dotychczasowe elity,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ale także prawomocność całego systemu. Utworzenie kontraktowego parlamentu zainicjowało budowę struktur demokratycznego państwa. Przeobrażenia ustrojowe spowodowały konieczność wymiany kadry urzędniczej – proces ten rozpoczął się już w pierwszym roku transformacji. „Wymieniono wtedy prawie wszystkich wojewodów, kierownictwa ministerstw i urzędów centralnych, choć na stanowiskach dyrektorów departamentów pozostało wielu dotychczasowych urzędników. Rekrutacja miała charakter polityczny, co nie oznaczało zupełnego lekceważenia kryteriów związanych z kwalifikacjami" [Raciborski 2003, s. 133].

Tadeusz Mazowiecki, oceniając po objęciu funkcji premiera kadry urzędnicze, którymi miał kierować, stwierdził: „Czuliśmy niekiedy brak zaufania do urzędników, których zastaliśmy. Baliśmy się, czy celowo nie będą nas źle informować, i nie byliśmy pewni, czy będą nas słuchać. Przecież oni wszyscy pochodzili z nominacji PZPR i byli od tej partii uzależnieni. Istniał wreszcie problem – istotny zwłaszcza wobec nowych zadań – poziomu kwalifikacji zawodowych zastanej kadry urzędniczej. (…) Młodsza kadra szybciej dostosowała się do nowych warunków, szczególnie do przeobrażeń gospodarczych. Część kadry starszej, jak sądzę, nas nie rozumiała, reszta albo nie chciała nas rozumieć albo chciała nas przeczekać" [Mazowiecki 1996, s. 68]. Przeobrażenia służb publicznych, zmiany strukturalne i organizacyjne w administracji publicznej spowodowały, że coraz bardziej widoczny stawał się problem braku wykwalifikowanych, nowych kadr urzędniczych. „Początkowo solidarnościowy rząd był zmuszony obsadzać stanowiska głównie osobami z kręgu antykomunistycznej opozycji – zwykle bez doświadczenia pracy w administracji, ale niezwiązanych z PRL-wskim reżimem. Likwidacja dotychczasowych ideologicznych kryteriów rekrutacji personelu, spowodowała napływ do rządowych posad i funkcji nowych, zwykle młodych, ludzi" [Burnetko 2003, s. 21].

Nie do końca sprawdziły się też obawy, że stare kadry urzędnicze będą sabotować działania solidarnościowego premiera i rządu: „Okazało się, że administracja, która przywykła do podległości wobec partii komunistycznej, również bez sprzeciwu podporządkowała się nowemu rządowi. Największą przeszkodą w sprawnym funkcjonowaniu administracji była niezdolność do samodzielnego podejmowania decyzji i ponoszenia za nie odpowiedzialności oraz podejście sektorowe w ministerstwach, które uniemożliwiało skuteczną koordynację działań" [Geremek, Żakowski 1990, s. 187–188]. W gronie współpracowników premiera Mazowieckiego, a także wśród parlamentarzystów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), coraz mocniej podkreślano konieczność stworzenia systemu kształcenia dla osób, które mogłyby objąć stanowiska kierownicze w reformowanej administracji. Na przełomie lat 1989/1990 powstał projekt ścieżki edukacyjnej dla młodych kadr administracji, którego autorami byli m.in. Jerzy Ciemniewski, Maria Gintowt-Jankowicz, Jacek Kurczewski: „Chcieliśmy – wspomina Jerzy Ciemniewski – skończyć z ideologizacją kadr urzędniczych. Poza tym, trzeba o tym pamiętać, istniał system szkolenia aparatu partyjnego,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

różne instytuty marksizmu-leninizmu. Uważaliśmy, że nowy system kształcenia jest niezbędny po to, aby mogła powstać nowoczesna administracja. Nie oparta na służbie socjalizmowi, ale na służbie społeczeństwu i państwu demokratycznemu. Trzeba było zerwać całkowicie z dorobkiem ukształtowanym w Polsce Ludowej"[48]. W maju 1990 roku rząd Tadeusza Mazowieckiego podjął uchwałę o utworzeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; rok później Sejm uchwalił ustawę o KSAP (czerwiec 1991 roku). Wzorem dla nowej szkoły stała się francuska École Nationale d'Administration (ENA), założona w Paryżu w 1945 roku i zliczana do *les grandes écoles* – znakomitych wyższych uczelni pozauniwersyteckich Francji. Powołanie KSAP było pierwszym krokiem na drodze tworzenia korpusu służby cywilnej.

Równolegle do działań związanych z tworzeniem KSAP prowadzono prace nad ustawą o służbie cywilnej. We wrześniu 1990 roku powołano specjalny zespół, który, przygotowując projekt, zdecydował jednocześnie o kształcie przyszłego korpusu SC – w dyskusjach nad ustawą pojawił się problem, czy korpus służby cywilnej ma objąć wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji państwowej, a więc i tych, których sytuację zawodową określają odrębne pragmatyki służbowe (np. policjanci, celnicy, lekarze, nauczyciele), czy ma dotyczyć wyłącznie urzędników w węższym znaczeniu, tj. zatrudnionych w administracji rządowej. Zdecydowano o wyborze drugiej opcji, a pierwszy przygotowany projekt ustawy o państwowej służbie publicznej trafił pod obrady Sejmu w 1991 roku, w czasie trwania rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego [Zonn-Pastemak 1993, s. 5][49]. Na skutek zakończenia kadencji parlamentu, prace nad ustawą przerwano.

Jesienią 1991 roku odbyły się pierwsze, w pełni demokratyczne wybory do parlamentu. W listopadzie ukonstytuował się Sejm I kadencji (1991–1993); nowy Prezes Rady Ministrów, Jan Olszewski, wycofał projekt ustawy o państwowej służbie publicznej i przekazał go Zespołowi ds. Reorganizacji Administracji Publicznej. Podjęto prace nad nową ustawą, ale odwołanie gabinetu Jana Olszewskiego – w nocnym głosowaniu 4 czerwca 1992 roku, w związku z wykonaniem przez ministra spraw wewnętrznych Antoniego Macierewicza uchwały Sejmu o ujawnieniu tajnych współpracowników Służby Bezpieczeństwa, zajmujących stanowiska w najwyższych władzach państwa (tzw. lista Macierewicza) – przerwało działania legislacyjne. Kolejna próba została podjęta przez rząd Hanny Suchockiej w 1993 roku. Nowy projekt ustawy o służbie cywilnej został skierowany do Sejmu i opatrzony klauzulą pilności; ustawa miała być elementem zasadniczej reformy administracji państwowej, przygotowanej przez zespół specjalnego pełnomocnika rządu, prof. Michała Kuleszy.

[48] Zob. *Raport 1990–1999 r.*, Warszawa 1999.

[49] Cyt. za: J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, „Serwis Służby Cywilnej", <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=32&id2=20>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Projekt przewidywał objęcie zakresem służby cywilnej nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, ale również w Kancelarii Sejmu i Senatu, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Biurze Państwowej Inspekcji Pracy, Kancelarii Prezydenta RP, Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowym Biurze Wyborczym, pracowników administracyjnych, pomocniczych, technicznych i obsługi Sądu Najwyższego oraz innych sądów, prokuratury, a także kuratorów zawodowych i komorników; nowa ustawa miała w całości zastąpić ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku. Ustawa oddzielała stanowiska najwyższych urzędników politycznych od ponadpartyjnego korpusu służby cywilnej, obsługującego premiera i ministrów. Dyskutowano także, bez powodzenia, o włączeniu do służby cywilnej urzędu wojewody – spór toczył się o to, czy wojewoda ma być liderem wojewódzkim, czy przedstawicielem rządu w terenie i faktycznie apolitycznym urzędnikiem.

Przewidywano również utworzenie Dyrekcji Generalnej Państwowej Służby Cywilnej zajmującej się realizacją polityki państwa wobec służby cywilnej. Korpus służby cywilnej miał się składać z czterech kategorii urzędniczych, do których kwalifikowano kandydatów w zależności od wykształcenia i stażu pracy w administracji publicznej. Egzaminy do poszczególnych kategorii miała przeprowadzać Komisja Egzaminacyjna Państwowej Służby Cywilnej. Przewidziano także preferencje dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, których zwolniono z egzaminu kwalifikacyjnego[50]. Zaproponowane w projekcie rozwiązania wysoko ocenili zagraniczni eksperci, m.in. SIGMA (program Usprawnienia Sprawowania Rządów i Zarządzania w Krajach Europy Centralnej i Wschodniej w ramach OECD), określając je jako wzór rozwiązań instytucjonalnych dla państw postkomunistycznych. W maju 1993 roku prezydent Lech Wałęsa, w wyniku uchwalenia wotum nieufności bez jednoczesnego dokonania wyboru nowego premiera przez Sejm, nie przyjął dymisji rządu Hanny Suchockiej i rozwiązał parlament. Nowe wybory parlamentarne przerwały prace legislacyjne nad ustawą o służbie cywilnej.

2.2. Lata 1993–1997: pierwsza ustawa o służbie cywilnej

W 1993 roku, wraz z wygraną ugrupowań postkomunistycznych i ukonstytuowaniem się Sejmu II kadencji, ponownie zintensyfikowano prace legislacyjne nad ustawą o służbie cywilnej. Modyfikacji uległa jednak koncepcja zmian w administracji publicznej. Jak podkreśla Kaja Gadowska, wraz z objęciem władzy przez SLD i utworzeniem rządu koalicyjnego z PSL zawarto porozumienie, w którym ustalono podział stanowisk w administracji, oznaczający w praktyce usankcjonowanie zasady podziału łupów. Pomimo deklaracji,

[50] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

że zmiany osobowe w administracji będą zredukowane do minimum, a celem działań koalicji jest reforma administracji rządowej, nadająca jej bardziej apolityczny charakter, praktyka okazała się inna. Działania rządu doprowadziły do skrajnego upolitycznienia administracji, a łączenie interesów osobistych z członkostwem w partii stało się głównym kryterium rekrutacji kandydatów na stanowiska państwowe. W czasie rządów premiera Waldemara Pawlaka – pisze Kaja Gadowska – większość wojewodów i wicewojewodów zostało odwołanych, nagminna stała się też wymiana urzędników w administracji rządowej na działaczy partyjnych, głównie z PSL[51]. Przygotowany w tym okresie rządowy projekt ustawy o służbie cywilnej, wielokrotnie poprawiany, został przyjęty przez Sejm w lipcu 1996 roku (prace Komisji Nadzwyczajnej trwały prawie dwa lata). Ustawa wyraźnie określiła, że korpus SC działa w urzędach administracji rządowej (wyłączono z niej urzędy samorządu terytorialnego i jednostki administracji państwowej, które nie podlegały Radzie Ministrów), a także stworzyła podstawy prawno-organizacyjne służby cywilnej. Zwierzchnikiem korpusu został Prezes Rady Ministrów, powołano Szefa Służby Cywilnej i Radę Służby Cywilnej. Rekrutacja urzędników miała odbywać się na podstawie postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego przez Komisję Kwalifikacyjną. Przyjęte rozwiązania zakładały, że służba cywilna będzie kształtowana ewolucyjnie, tzn. w okresie przejściowym miało przeważać wśród pracowników administracji rządowej zatrudnienie na dotychczasowych zasadach i podstawach prawnych. Po zdaniu egzaminów kandydaci na urzędników mieli być mianowani w imieniu państwa – przez Szefa Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu – do jednej z czterech kategorii urzędniczych korpusu. Stanowiska Sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego w ministerstwie lub urzędzie centralnym obsadzał Prezes Rady Ministrów, a dyrektora generalnego w urzędzie wojewódzkim – minister do spraw administracji publicznej na wniosek Szefa Służby Cywilnej [Rydlewski 2001, s. 32].

Wprowadzono cztery kategorie urzędnicze w zależności od wykonywanej funkcji, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego: (A) – stanowiska kierownicze wyższego szczebla, wymogiem ich objęcia było wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego i co najmniej siedmioletni staż pracy w administracji, w tym staż czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych; (B) – stanowiska kierownicze niższego szczebla, warunkiem ich objęcia było wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy w administracji; (S) – osoby o specjalistycznych kwalifikacjach posiadające wykształcenie wyższe; (C) – osoby wykonujące prace pomocnicze, posiadające wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy. Ustawa wprowadziła zapisy chroniące

[51] K. Gadowska, *Law in Action. Political Patronage and Corruption in Public Administration in Poland in the Light of Civil Service Acts*, <http://www.esri.salford.ac.uk/esri/Conferences/CorruptionMarch07/>, s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

apolityczność członków korpusu, m.in.: zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych przekonaniami politycznymi i religijnymi; zakaz publicznego manifestowania przekonań politycznych – a w przypadku urzędników zaliczonych do kategorii A również zakaz tworzenia i uczestniczenia w związkach zawodowych i partiach politycznych – oraz zakaz podejmowania przez urzędników, bez zgody dyrektora generalnego urzędu, dodatkowego zatrudnienia. Ustawa część stanowisk w administracji określiła jako polityczne, w tym funkcje ministrów, wiceministrów i ich doradców oraz wojewodów i wicewojewodów; ich obsada miała się zmieniać wraz ze zmianą rządu. Reszta funkcji miała być powierzona neutralnym politycznie, zawodowym urzędnikom.

W dyskusji nad ustawą kontrowersje wśród parlamentarzystów wzbudziły trzy kwestie, zgłoszone w debacie jako wnioski mniejszości. Pierwsza dotyczyła stażu pracy wymaganego w administracji i na stanowiskach kierowniczych (siedem i cztery lata). Przeciwnicy zapisu argumentowali, że ograniczy to dostęp do kierowniczych stanowisk osobom, które rozpoczęły karierę urzędniczą po 1989 roku. Pojawiały się stwierdzenia, że takie rozwiązanie służy zachowaniu *status quo* komunistycznej nomenklatury: „W wypadku kategorii A warunek siedmioletniego stażu pracy, w tym czteroletniego na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych, praktycznie eliminuje osoby z młodego pokolenia, natomiast bezzasadnie premiuje funkcjonariuszy nomenklatury byłego PRL-u. Tymczasem to właśnie osoby, które mogły odebrać wykształcenie już w demokratycznej Polsce, cechują się wiedzą przydatną w warunkach państwa demokratycznego. Nie kwestionując doświadczenia większości dotychczasowego korpusu urzędniczego, za szkodliwe należy ocenić, że przy budowie służby cywilnej pozbawia się możliwości dostępu do niej ludzi młodszych, zdolnych do kształtowania nowoczesnego państwa obywatelskiego, wolnych od obciążeń poprzedniego systemu”[52]. Posłowie opozycji proponowali zmianę na czteroletni staż pracy i domagali się wprowadzenia wymogu znajomości języka obcego przez urzędników służby cywilnej wszystkich kategorii, a w przypadku urzędników kategorii A – znajomości dwóch języków obcych (propozycje opozycji zostały przyjęte przez Sejm). Druga wątpliwość była związana z zakazem kierowania się przez urzędnika przy wykonywaniu obowiązków służbowych przekonaniami politycznymi i religijnymi. Pojawiały się głosy, że przepisy mogą prowadzić do dyskryminacji osób wierzących. Argumentowano, że przedmiotem zapisów ustawowych nie powinna być kwalifikacja motywacji urzędnika, ale zasady postępowania związane z wykonywaniem obowiązków służbowych: „Bardzo trudny do zaakceptowania jest zapis ustawy w części zakazu kierowania się przekonaniami religijnymi. (…) Bezstronność w tym rozumieniu nie może stanowić materii norm prawnych. Zapis ten bowiem dopuszcza różne interpretacje, a przy złej woli może prowadzić do dyskryminacji religijnej.

[52] Zob. *O zmianie ustawy o służbie cywilnej*, druk sejmowy nr 1914, Sejm II kadencji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Wyłącznym kryterium polityki kadrowej winna być ocena fachowości urzędników, a z drugiej strony nie można wymagać od urzędników, aby byli różnymi osobami w życiu zawodowym i prywatnym. (...) Stąd za zasadne uważamy wyeliminowanie przekonań religijnych, także jako kryterium oceny urzędników służby cywilnej”[53]. Również ta propozycja posłów opozycji nie została uwzględniona. Kolejny problem sporny dotyczył preferencji w zakresie mianowań absolwentów KSAP (wątek ten powrócił w dyskusji nad projektem ustawy o służbie cywilnej w 1998 roku, a później 2008 roku). Wniosek mniejszości zawierał propozycję wykreślenia z projektu ustawy szczególnych uprawnień absolwentów KSAP. Posłowie SLD twierdzili, że zwolnienie absolwentów KSAP z procedury kwalifikacyjnej i uznanie, że ukończenie szkoły jest równoznaczne z przejściem tej procedury, jest nieusprawiedliwione i narusza konstytucyjną zasadę równości. Pojawiła się propozycja, by dyplom ukończenia KSAP był równorzędny ze spełnieniem wymagań umożliwiających zaliczenie do kategorii urzędniczej B: „Absolwenci KSAP niestety nie spełniają kryteriów, o które nam chodzi, nie mówiąc już o stażu pracy, który muszą mieć osoby ubiegające się o tę kategorię. Wielu z nich nie miało jeszcze możliwości praktycznego sprawdzenia umiejętności współdziałania i kierowania zespołem ludzkim. (…) Zapis o preferencjach dla tych absolwentów budzi wiele wątpliwości. Pragnę podkreślić, że jego oponentami są także przedstawiciele innych wyższych uczelni kształcących na zbliżonych kierunkach”[54]. W przyjętej przez Sejm ustawie nie znalazły się zapisy, które przyznawały przywileje w karierze urzędniczej absolwentom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Na podstawie nowej ustawy rozpoczęto rekrutację do służby cywilnej. Z ogólnej liczby 8558 zgłoszeń Szef Służby Cywilnej dopuścił do postępowania kwalifikacyjnego 750 osób. W październiku 1997 Komisja Kwalifikacyjna poddała procedurze kwalifikacyjnej 307 osób, w tym do kategorii urzędniczej A – 202 (wynik pozytywny uzyskało 157 kandydatów), a do kategorii urzędniczej B – 105 (wynik pozytywny uzyskało 68 kandydatów). Ostatecznie w 1997 roku status urzędnika służby cywilnej nadano 116 osobom: 92 osób zostało mianowanych do kategorii A, a 24 do kategorii B (wśród urzędników mianowanych było 2 absolwentów KSAP, którzy przeszli postępowanie kwalifikacyjne). W ten sposób, pisze Grzegorz Rydlewski, nabór do służby cywilnej rozpoczął się od najwyższych stanowisk [Rydlewski 2001, s. 34]. Należy dodać, że forma egzaminu i sposób rekrutacji kandydatów dość szybko spotkały się z krytyką ugrupowań opozycyjnych. Koalicji rządowej zarzucano, że prowadzona w pośpiechu i z naruszeniem zasad rekrutacja ma na celu szybkie, tj. przed wyborami parlamentarnymi, wprowadzenie do służby cywilnej możliwie największej liczby urzędników dawnego reżimu. „Koalicja myślała o zbliżających się wyborach

[53] Tamże.

[54] Wystąpienie posłanki M. Ostrowskiej (SLD), Stenogram z 81 posiedzenia Sejmu w dniu 12 czerwca 1996 r., s. 86.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

parlamentarnych: dysponując lukratywnymi posadami łatwiej przecież zmobilizować działaczy partyjnych i sympatyków. Rzutem na taśmę przeprowadzono gorączkowo, tuż przed wyborami, rekrutację do Korpusu Służby Cywilnej. Przeprowadzano ją w niemal półtajnym trybie. Poziom egzaminów był żenujący. Kandydaci skwapliwie rzucali legitymacje SLD i PSL, byle tylko spełnić wymóg bezpartyjności. Wielu, jako dowód znajomości języków obcych, przedstawiało stare świadectwa odbytych w Moskwie elementarnych kursów rosyjskiego. Wymóg długiego stażu pracy w administracji państwowej faworyzował urzędników rodem z PRL. Niektóre stanowiska były wręcz niedostępne dla tych, którzy karierę zaczęli po 1989 roku. W efekcie przed przegranymi, jak się okazało, wyborami koalicja postkomunistyczna wprowadziła ponad stu swoich ludzi na lukratywne funkcje w teoretycznie już cywilnej administracji państwa" [Burnetko 2003, s. 28]. Działania kończących kadencję polityków tylko połowicznie okazały się skuteczne, nowo wybrany rząd rozpoczął administrowanie państwem od wstrzymania rekrutacji do korpusu służby cywilnej.

2.3. Lata 1997–2001: konstytucyjny zapis i nowa ustawa o służbie cywilnej

W kwietniu 1997 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową Konstytucję. Pojawił się w niej art. 153 o służbie cywilnej – zawodowej, rzetelnej i neutralnej politycznie, konstytucyjnie też zagwarantowano Prezesowi Rady Ministrów zwierzchnictwo nad korpusem SC. Uchwalenie Konstytucji i rozpoczęcie naboru do służby cywilnej zbiegły się z wyborami parlamentarnymi. Wraz z wygraną obozu postsolidarnościowego została zainicjowana działalność Sejmu III i Senatu IV kadencji. Rząd Jerzego Buzka podjął decyzję o wstrzymaniu postępowania kwalifikacyjnego do służby cywilnej i odwołał członków Komisji Kwalifikacyjnej. Premier zobowiązał się do przedstawienia raportu o działaniach koalicji SLD–PSL w sprawie tworzenia korpusu, zapowiedział też nowelizację ustawy o SC. Rządowi eksperci zapewniali, że w projekcie nie będzie zmian rewolucyjnych ani też „żadnego barbarzyństwa, nikt nie zamierza naruszać statusu ludzi, którzy uzyskali swe stanowiska zgodnie z prawem"[55]. Wnioski zawarte w rządowym raporcie były jednoznaczne – tworzenie służby cywilnej (między sierpniem 1996 roku a wrześniem 1997 roku) nastąpiło z nadużyciem prawa, z błędami merytorycznymi i było niezgodne z istotą służby cywilnej[56]. Premierowi Cimoszewiczowi zarzucono powołanie politycznej Rady Służby Cywilnej – jej udział w tworzeniu i funkcjo-

[55] Zob. *Wielokrotne nadużycia,* „Rzeczpospolita", 05.03.1998.

[56] Zob. *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997),* Raport przygotował zespół: Zbigniew Derdziuk – sekretarz stanu w Kancelarii Premiera, Maria Gintowt-Jankiewicz – dyrektor KSAP, Jerzy Stępień – podsekretarz stanu w MSWiA, Janusz Kochanowski z Wydziału Prawa i Administracji UW, Janusz Warakomski z Departamentu Administracji Publicznej w MSWiA.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nowaniu służby cywilnej określono jako fasadowy. Skrytykowano powołanie na funkcję Szefa Służby Cywilnej osoby, której kandydaturę oceniła negatywnie także Rada Służby Cywilnej. W podsumowaniu raportu napisano: „Jeśli się weźmie pod uwagę pospieszne odstąpienie od przygotowanego wcześniej harmonogramu, brak jakiejkolwiek kampanii informacyjnej, specjalną «ścieżkę» przygotowywania, dopuszczania i mianowania wybranych kandydatów, wówczas należy dojść do wniosku, że było to coś więcej niż lekceważenie prawa, a mianowicie, że było to zamierzone nadużycie prawa, tj. wykorzystanie ustawy o służbie cywilnej do sprzecznych z jej założeniami celów politycznych. Gdyby rezultaty tego nadużycia były, jak zakładano, niemożliwe do usunięcia, wówczas oznaczałoby to, że pod szyldem służby cywilnej doszło w gruncie rzeczy do zwykłej reprodukcji starej biurokracji, z pewnymi nieuniknionymi, z uwagi na wymianę pokoleń, dokooptowaniami. Potwierdzają to dotychczasowe wykazy osób już mianowanych, na których znajdują się liczne nazwiska przedstawicieli starego aparatu i nomenklatury”[57].

Główne tezy raportu potwierdzały konieczność nowelizacji ustawy o służbie cywilnej – prace nad nową ustawą były prowadzone równolegle z wymianą kadry urzędniczej w ministerstwach i urzędach centralnych. Prasa informowała: „Minister Walendziak w pierwszym dniu urzędowania, po zaprzysiężeniu rządu, zwolnił wszystkich wysokich urzędników zatrudnionych przez poprzednią ekipę. Wręczył im wymówienia. Był to jedyny członek gabinetu Buzka, który tak szybko oczyścił sobie pole. Wzbudziło to podziw, a nawet zawiść jego kolegów z rządu”[58]. Rzecznik rządu, tłumacząc zmiany kadrowe w administracji, argumentował, że gabinet ma do przeprowadzenia poważne reformy, dlatego potrzeba nowych urzędników, którzy będą tę pracę koordynowali. Politycy opozycji wskazywali na inne motywy, bardziej prozaiczne: „Jest to splot dwóch czynników. Po pierwsze, trzeba nagrodzić stanowiskami jak najwięcej działaczy AWS. A po drugie, są to ambicje samego Walendziaka, który chce mieć pod swoimi rządami superstrukturę dublującą pracę innych ministerstw”[59].

W czerwcu 1998 roku rządowy projekt ustawy o służbie cywilnej został skierowany do Sejmu. W uzasadnieniu nowelizacji napisano, że „zrywa w sensie politycznym zasłonę przemilczeń, która w toku kilkunastoletniej praktyki

[57] W raporcie zarzucono szefowi służby cywilnej liczne nieprawidłowości, m.in. to, że wbrew postanowieniom uchwały Komisji z 16 lipca 1997 roku, która wymagała co najmniej średniego poziomu zaawansowania, dopuszczono 51 certyfikatów Instytutu Języka Rosyjskiego im. A. Puszkina w Moskwie. Certyfikaty potwierdzają jedynie znajomość j. rosyjskiego na poziomie podstawowym (i to z zakresu biznesu). Dotyczyło to głównie osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektorów w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich. Raport krytycznie ocenił również postępowanie kwalifikacyjne. Komisja Kwalifikacyjna przyjęła m.in., że zaliczenie sprawdzianu wiedzy następuje w przypadku zaledwie 50 proc. poprawnych odpowiedzi, w rezultacie spośród 307 kandydatów tylko jedna osoba nie zdała testu wiedzy, który w ten sposób przestał odgrywać rolę selektywną. Tamże.

[58] Zob. *Co dzieje się w Kancelarii Premiera*, „Rzeczpospolita”, 24.02.1998.

[59] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

okryła dowolne poczynania w zakresie obsadzania stanowisk, stanowiących zwyczajowo łup polityczny, w myśl odziedziczonej po PRL zasady nomenklatury, tyle że podzielonej pomiędzy partie". Zasadnicze zmiany dotyczyły rezygnacji z generalnej zasady mianowania wszystkich członków korpusu służby cywilnej bez względu na przynależność do kategorii urzędniczej, zajmowane stanowisko i wymiar czasu pracy, a także zasady, że każdy spełniający określone wymogi wstępne dopuszczony do postępowania kwalifikacyjnego, po jego pomyślnym zakończeniu stawał się mianowanym urzędnikiem służby cywilnej. Projekt znosił również dotychczasowe kategorie urzędnicze [Ura 2007, s. 114]. Osoby, które uzyskały mianowanie na podstawie ustawy z 1996 roku, mogły pozostać urzędnikami służby cywilnej, ale z najniższym, pierwszym stopniem służbowym, natomiast chcąc pełnić funkcje kierownicze, musiały stanąć do konkursu i ponownie przejść postępowanie kwalifikacyjne.

Debatę parlamentarną zdominowały krytyczne wystąpienia posłów SLD i PSL. Pojawiły się stwierdzenia, że projekt nie gwarantuje neutralności politycznej służby cywilnej, ma natomiast charakter politycznego odwetu i czystki w administracji. „Wszystko ma umożliwić zajmowanie różnych stanowisk swoim ludziom – posłusznym, wiernym, lojalnym. Tu nie chodzi o dobrych urzędników, a o swoich urzędników". Przekonywano, że proponowane przez rząd przepisy są krokiem wstecz wobec dotychczasowych rozwiązań i oznaczają wchodzenie Polski do Europy „drogami ksenofobii, partykularyzmów i nietolerancji prowadzącej wprost na autostradę ku despotii partyjnej"[60]. Z kolei zwolennicy ustawy argumentowali, że wprowadza ona: (1) jednolite przepisy dla całej kadry urzędniczej administracji rządowej (pozostającej pod rządami dwóch różnych ustaw: wielokrotnie nowelizowanej Ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych oraz Ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej); (2) zasady jawności i przejrzystości w systemie rekrutacji pracowników – obligatoryjne informowanie o wolnych miejscach w każdym urzędzie, liczbie mianowań do kategorii urzędniczych służby cywilnej planowanych w każdym roku i terminach postępowań kwalifikacyjnych, i – przede wszystkim – o wolnych stanowiskach kierowniczych; (3) czytelne reguły kwalifikacyjne – postępowanie kwalifikacyjne mają prowadzić profesjonalni egzaminatorzy zatrudniani przez szefa służby cywilnej. Wynikiem postępowania będzie ranking kandydatów określający kolejność dokonywania przez szefa służby cywilnej mianowań w ramach przyznanych przez ustawę budżetową limitów nowych mianowań w poszczególnych kategoriach; (4) stabilność i neutralność polityczną służby cywilnej przez kadencyjność na stanowisku szefa służby cywilnej, zakaz przynależności urzędnika służby cywilnej do partii politycznych i zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego;

[60] O przebiegu sejmowych debat nad projektami ustaw o służbie cywilnej zob. szerzej A. Górski, *Civil servant czy politicus servant – w okresie międzywojennym i obecnie*, „Służba Cywilna" 2000/2001, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

(5) jednolity i przejrzysty system wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej; (6) zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich członków korpusu służby cywilnej i ograniczenia wynikające z Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej; (7) ostatni, ważny punkt: ustawa włączyła Krajową Szkołę Administracji Publicznej do systemu służby cywilnej[61]. Podkreślano również związek nowelizacji ustawy z perspektywą przystąpienia Polski do UE i koniecznością dostosowania administracji do unijnych standardów – projekt został uchwalony przez Sejm.

Ustawa z 1998 roku włączyła do służby cywilnej wszystkich pracowników administracji rządowej, także tych podlegających przepisom Ustawy o pracownikach urzędów państwowych (1982 r.)[62]; w konsekwencji liczba członków korpusu SC, która w styczniu 1999 roku wynosiła 104 osoby, w grudniu tego samego roku przekroczyła 116 tysięcy[63]. Nowe przepisy zachowały dotychczasową funkcję Szefa Służby Cywilnej i Radę Służby Cywilnej; zwierzchnikiem korpusu pozostał Premier. W strukturze organizacyjnej istotną rolę odgrywali dyrektorzy generalni urzędu (stanowisko utworzono jeszcze pod rządami ustawy z 1996 roku), odpowiedzialni za wykonywanie określonych w ustawie zadań przewidzianych dla kierownika urzędu – odciążono w ten sposób ministrów i wojewodów od zajmowania się sprawami związanymi z kierowaniem urzędem oraz czynnościami z zakresu prawa pracy w stosunku do podległych urzędników i pracowników urzędu [Tamże, s. 116].

Zgodnie z nowymi przepisami o pracę w służbie cywilnej mogła ubiegać się każda osoba: posiadająca obywatelstwo polskie, korzystająca z pełni praw publicznych, która nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadająca odpowiednie kwalifikacje i nieposzlakowaną opinię – nabór na wolne stanowiska był zatem otwarty i konkurencyjny[64].

---

[61] Zob. *Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o służbie cywilnej*, druk nr 450, 24. posiedzenie Sejmu 17.07.1998.

[62] Po nowelizacji ustawy w 2004 roku (zmiana wprowadzona do art. 39 Ustawy z 29 stycznia 2004 roku o inspekcji weterynaryjnej) w skład korpus służby cywilnej zostali również włączeni wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

[63] K. Gadowska, *Law in Action...*, jw., s. 4.

[64] Po włączeniu w 2004 roku do korpusu służby cywilnej wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców, z kolei – na podstawie Ustawy z dnia 10 marca 2006 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Ustawy o służbie cywilnej (Dz.U., nr 79, poz. 549) – przyjęto, że stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować również osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, jeżeli za przeniesieniem przemawia szczególny interes służby cywilnej. Osoby takie stawały się z dniem przeniesienia pracownikami służby cywilnej. Nadto, zmianą ustawy wprowadzono możliwość przeniesienia na stanowisko urzędnicze w służbie cywilnej pracownika samorządowego, a także pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne albo zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych lub obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli [Ura 2007, s. 115].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Korpus podzielono na dwie grupy: pracowników i urzędników; określono też wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Grupę pracowników tworzyły osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony; kandydaci zatrudnieni po raz pierwszy odbywali sześciomiesięczną służbę przygotowawczą (z obowiązku służby przygotowawczej zwolniono absolwentów KSAP oraz osoby, które pracowały w administracji publicznej ponad 2 lata przed wejściem w życie ustawy z 1998 roku). W przypadku urzędników obowiązywała procedura mianowania, poprzedzona postępowaniem kwalifikacyjnym. Wyniki postępowania kwalifikacyjnego odnoszono do limitu mianowań urzędników służby cywilnej na dany rok budżetowy. „Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznaczało uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym co najmniej najniższej liczby punktów, pozwalającej na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę liczbę punktów, bez konieczności przekroczenia ustalonego limitu. Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następowało po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. (…) Jeżeli w danym roku pracownik służby cywilnej nie uzyskał nominacji, ponownie musiał poddać się postępowaniu kwalifikacyjnemu. Ustawa bowiem wyraźnie stanowiła, że o mianowanie może się ubiegać ten pracownik, który ukończył postępowanie kwalifikacyjne w danym roku" [Tamże, s. 118]. O mianowanie mogła ubiegać się osoba, która była pracownikiem służby cywilnej, odbyła służbę przygotowawczą (lub została z niej zwolniona), posiadała co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, miała wyższe wykształcenie, znała co najmniej jeden język obcy i była żołnierzem rezerwy bądź nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony. Status urzędnika mianowanego wiązał się z większymi obowiązkami, ale też przywilejami, np. gwarancje zatrudnienia do emerytury, dodatek finansowy do pensji. Ustawa wprowadziła dziewięć stopni służbowych dla urzędników; nowo mianowany urzędnik zaczynał od najniższego stopnia służbowego. Do grupy wyższych stanowisk w korpusie służby cywilnej zaliczono m.in. dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej i ich zastępców w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych, a także osoby kierujące wydziałem (komórką równorzędną) w urzędach wojewódzkich, Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, wojewódzkich lekarzy weterynarii [Szewczyk 2006, s. 61]. Ustawa uwzględniła również szczególną rolę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w systemie kształcenia kadr administracji – Szkoła została wskazana jako partner Szefa Służby Cywilnej w procesie przygotowania programu służby przygotowawczej dla nowo przyjętych pracowników SC i programu szkoleń centralnych. Ponadto absolwenci KSAP zostali zwolnieni z obowiązku odbywania służby przygotowawczej, przyznano im też prawo do mianowania bez konieczności przystępowania do postępowania kwalifikacyjnego.

Obsada wyższych stanowisk odbywała się w trybie konkursu, który był prowadzany przez zespół, powołany przez Szefa Służby Cywilnej. Rozwiązanie takie miało gwarantować przejrzystość i merytoryczny charakter rekrutacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

W okresie przejściowym, tj. od 1 lipca 1999 roku do 30 czerwca 2004 roku do konkursu mógł przystąpić każdy, kto spełniał warunki określone w ogłoszeniu o konkursie. Od 1 lipca 2004 roku w konkursach mogli brać udział wyłącznie urzędnicy służby cywilnej. Ustawa dopuszczała jednak dwa wyjątki: (1) gdy w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu nie wyłoniono kandydata spośród urzędników SC, do udziału w następnym konkursie można było dopuścić osoby spoza korpusu; (2) gdy do pracy na danym stanowisku wymagano specjalistycznych kwalifikacji, a możliwość znalezienia odpowiednich kandydatów wśród urzędników SC była niewielka, Szef Służby Cywilnej mógł wyrazić zgodę na dopuszczenie do konkursu osób spoza korpusu (art. 144). Wprowadzenie przepisów przejściowych motywowano niedoborami kadrowymi w administracji. Dość szybko okazało się, że stanowią wygodną furtkę, by na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powoływać osoby związane z aktualnym układem rządzącym. „Ekipa Jerzego Buzka uznała, że zapis taki [art. 144 – *przyp. J.A.*] oznaczał przyzwolenie na całkowitą dowolność. (…) Wiosną 2001 roku powołano bez przeprowadzenia postępowania konkursowego dyrektorów generalnych w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej oraz w Komitecie Badań Naukowych" [Burnetko 2003, s. 32]. Praktyki takie spotkały się z krytyką Rady Służby Cywilnej, która w uchwale z czerwca 2001 roku stwierdziła, że art. 144 ma charakter szczególny i przejściowy, i nie może być uważany za podstawę obsadzenia stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej – zasadą fundamentalną jest bowiem reguła konkursu.

W styczniu 2000 roku odbyło się pierwsze, pod rządami nowej ustawy, postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej, ubiegających się o mianowanie – przystąpiło do niego 455 kandydatów, z których 204 uzyskało status urzędnika służby cywilnej. Wraz z absolwentami KSAP (261 osób), którzy zostali włączeni do służby cywilnej, korpus liczył łącznie 465 urzędników. Bardzo liczna w 2000 roku grupa absolwentów KSAP była wynikiem szczególnego trybu mianowań, przewidzianego w ustawie o służbie cywilnej – wnioski o mianowanie złożyło 60% absolwentów z siedmiu wcześniejszych promocji. Należy dodać, że limit mianowań przewidziany na 2000 rok wynosił 2800 – rozbieżność pomiędzy planowanym naborem a liczbą osób, które zdecydowały się wziąć udział w egzaminie, pokazuje, jak małe zainteresowanie wśród pracowników służby cywilnej budziła procedura kwalifikacyjna i jak niewielu zdecydowało się podjąć trud, by zdobyć status urzędnika mianowanego. Wśród przyczyn niedużego zainteresowania postępowaniem kwalifikacyjnym wymieniano m.in.: słabą znajomość języków obcych wśród kandydatów; niezbyt wysoki (a tym samym słabo motywujący) dodatek służby cywilnej; relatywnie duże ograniczenie swobody urzędnika służby cywilnej w porównaniu do statusu pracownika (np. konieczność zgody dyrektora na dodatkowe zajęcie zarobkowe); konserwatyzm postaw urzędników, tj. nieufność wobec nowej instytucji; a także obawę przed uzyskaniem niezadowalającego wyniku podczas egzaminu [Rydlewski 2001, s. 44]. Na zbyt powolne tempo budowy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

służby cywilnej zwróciła również uwagę Komisja Europejska; w raporcie *Polska 2000, Okresowy Raport Komisji Europejskiej z postępów Polski na drodze do członkostwa w UE* z 2000 roku[65] wskazano na niedostosowany do potrzeb kadrowych proces kwalifikacyjny (przeprowadzany tylko raz w roku) i niskie zarobki w korpusie SC, które nie motywują wystarczająco silnie pracowników do zmiany statusu na urzędnika mianowanego.

Przyjęty w 1998 roku model służby cywilnej określa się jako mieszany z przewagą cech modelu kariery, np. elementami należącymi do modelu stanowisk są rekrutacja na konkretne stanowisko i określone wymagania wskazane w opisie stanowiska pracy; z kolei z modelu kariery zaczerpnięto: obowiązkową służbę przygotowawczą, zatrudnienie urzędników na podstawie aktu mianowania, ustawowo określony system wynagrodzeń oraz obsadę wyższych stanowisk w administracji rządowej przez urzędników służby cywilnej. Specyfika polskich rozwiązań polega na stosowaniu w większym zakresie zasad właściwych dla systemu kariery do urzędników służby cywilnej, a w przypadku pracowników korpusu – zasad właściwych dla systemu stanowisk [Czaputowicz 2001, s. 66]. System ten spełnia standardy unijne w zakresie otwartości i konkurencyjności naboru, a także oceny i awansowania pracowników według osiągnięć (a nie kryteriów politycznych). O wyborze rozwiązań typowych dla modelu kariery – pisze Jacek Czaputowicz – zdecydowały przede wszystkim zakorzenione w kulturze polskiej administracji przywiązanie do stabilności zatrudnienia, systemu starszeństwa, a także obawy przed rywalizacją [Czaputowicz 2004/2005, s. 33]. Nieco inaczej wybór rozwiązań systemowych oceniał ówczesny Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa. Jego zdaniem główną przesłanką stworzenia systemu, w którym dominującą rolę odgrywały elementy modelu stanowisk, było przekonanie, że w warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych końca lat dziewięćdziesiątych, a także po kompromitującym dla idei służby cywilnej wprowadzeniu ustawy z 1996 roku, jednym możliwym ograniczeniem sytemu łupów w administracji będzie stworzenie silnego korpusu profesjonalnych urzędników, kierujących się przekonaniem neutralnej politycznie służby każdemu konstytucyjnemu rządowi RP; a więc urzędników identyfikujących się z państwem, a nie z konkretnym ugrupowaniem czy koalicją polityczną [Pastwa 2004, s. 5].

Inną opinię na temat wprowadzonych w 1989 roku rozwiązań prawnych przedstawił Witold Mikułowski, który różnicę pomiędzy ustawami z 1996 i 1998 roku ujął jako przejście od inspiracji modelem francuskim do inspiracji rozwiązaniami niemieckimi, dużo bardziej odległymi od polskiej tradycji. „Podział korpusu służby cywilnej na pochodzących z mianowania urzędników (*Beamte*) i zatrudnienie na podstawie umowy o pracę pracowników (*Angestellte*) zawęził zakres pojęciowy urzędników administracji publicznej, pogłębił istniejący już poprzednio zamęt pojęciowy. Mętny koncepcyjnie i niespójny eklektyzm

[65] <http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/okresowy_raport_2000.pdf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stworzył model służby cywilnej o ograniczonym zasięgu, bez ambicji i możliwości rozszerzenia, choćby swych podstawowych zasad, na całą służbę publiczną. (…) Stworzono kuriozalny, w skali światowej, model Rady Służby Cywilnej, w którym reprezentacja zainteresowanych urzędników została zastąpiona pozbawioną wymogu fachowości polityczną reprezentacja parlamentarną" [Mikułowski 2004, s. 95–96].

2.4. Lata 2001–2005: upolitycznienie służby cywilnej

Przeprowadzone w 2001 roku wybory zmieniły układ sił w parlamencie, zdecydowana większość mandatów przypadła partiom postkomunistycznym. W Sejmie pojawiały się nowe ugrupowania, m.in. Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin i Samoobrona, a rządzące dotychczas AWS i Unia Wolności znalazły się poza parlamentem. Nowo wybrany rząd koalicji SLD–PSL, choć nie kwestionował idei służby cywilnej, stał na stanowisku, że niedobory kadrowe, nieskuteczność procedury konkursowej i zbyt wysokie wymagania stawiane kandydatom na urzędników – biegła znajomość co najmniej jednego języka obcego – uzasadniają odstąpienie od restrykcyjnej polityki kadrowej w administracji. W grudniu 2001 roku premier Leszek Miller poparł propozycję posłów SLD wprowadzenia do Ustawy o służbie cywilnej dwóch punktów: (1) by w okresie do dnia 31 grudnia 2005 roku, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu mógł obsadzać wolne stanowiska dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i zastępcy, dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i zastępcy w urzędzie wojewódzkim przez osoby spoza korpusu SC; (2) by Premier na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody – przedstawiony po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej – mógł obsadzać w uzasadnionych przypadkach stanowiska sekretarza Rady Ministrów i dyrektora generalnego urzędu. Premier przekonywał, że proponowane rozwiązania mają charakter tymczasowy i są obliczone na sytuacje nadzwyczajne: „(…) na przykład jaka zaistniała w Ministerstwie Skarbu Państwa, gdzie obecny rząd zastał wakatujące stanowisko dyrektora generalnego, brak wyznaczonego zastępującego, a także kandydata wskazanego w wyniku konkursu. Nasza propozycja ma stworzyć bezdyskusyjne podstawy dla przejściowego powołania na czas określony dyrektora, który poprowadzi sprawy do czasu wyłonienia osoby na stanowisko dyrektora w drodze konkursu. Administracja rządowa stanowi dzisiaj królestwo pełniących obowiązki i zastępujących pełniących obowiązki"[66]. Posłowie opozycji – głównie z Platformy Obywatelskiej (PO) – nazywali nowelizację „puczem" i likwidacją systemu służby cywilnej. Pojawiały się stwierdzenia, że koalicja rządząca rok wcześniej przygotowała grunt do zmian personalnych, nowelizując ustawę

[66] Zob.: Stenogram z 8. posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 2001 roku, s. 298–299.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

o służbie cywilnej. „Zniesione zostały jakiekolwiek wymogi wobec kandydatów na stanowiska kierownicze w urzędach państwowych. Od tego czasu można przyjmować ludzi choćby z ulicy na funkcje p.o. Jest to tym łatwiejsze, że większość urzędów wojewódzkich (10 na 16) pozbyła się pochodzących z konkursów dyrektorów generalnych, najczęściej podawanym powodem jest: ważny interes służby”[67].

Mimo sprzeciwu opozycji do ustawy dodano art. 144a, umożliwiający zatrudnianie na stanowiskach kierowniczych osób niebędących członkami korpusu SC, bez przeprowadzania konkursu – jedynie na podstawie umowy o pracę. Zatrudnienie przewidziano jednak na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy – do przeprowadzenia kolejnego konkursu. Nowy przepis obowiązywał od 1 stycznia 2002 roku do 31 grudnia 2002 roku, a jego konsekwencją było praktyczne zniesienie instytucji konkursu. Nagminne stało się powierzanie stanowisk kierowniczych osobom, które nie przeszły procedury konkursowej, np. „(…) w Urzędzie Województwa Kujawsko-Pomorskiego na 24 wyższe stanowiska aż na 21 powołano kandydatów spoza służby cywilnej. – To najbardziej drastyczny i karykaturalny przypadek, ale w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, podkarpackim jest podobnie – mówił Ludwik Dorn na posiedzeniu sejmowej komisji administracji” [Burnetko 2003, s. 57]. Często też zdarzało się tak, że nawet wygrany konkurs nie gwarantował zatrudnienia na danym stanowisku, kandydata bowiem nie powoływano, a jego miejsce zajmował tymczasowo pełniący obowiązki, tzw. p.o. Miało to wpływ na niewielkie zainteresowane konkursami wśród potencjalnych kandydatów: „W środowisku urzędniczym zaczęło się upowszechniać przekonanie, że konkursy wygrywają osoby pełniące obowiązki na stanowiskach, które mają być obsadzone. Stąd nieraz zdarzało się, że do konkursu przystępował tylko jeden kandydat – ten właśnie, który był «pełniącym obowiązki». Wobec braku konkurentów wygrywał, co – na zasadzie dodatniego sprzężenia zwrotnego – umacniało przeświadczenie o faktycznym rozstrzyganiu konkursów jeszcze przed ich przeprowadzeniem” [Zawadzki 2009, s. 28].

W czerwcu 2002 roku Rada Służby Cywilnej zwróciła uwagę na jeszcze inny sposób omijania przepisów ustawy o służbie cywilnej, tj. przekształcaniu niektórych urzędów w „państwowe jednostki budżetowe”. Oznaczało to, że w przekształconych jednostkach nie obowiązywał wymóg zatrudniania na podstawie ustawy o służbie cywilnej, ale na podstawie umowy o pracę. Również w 2002 roku Stowarzyszenie Absolwentów KSAP zaapelowało do Leszka Millera, by powstrzymał nadużywanie przepisu 144a; Stowarzyszenie poprosiło też o pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich. Andrzej Zoll zaskarżył przepis do Trybunał Konstytucyjnego w grudniu 2002 roku, stwierdzając m.in., że wprowadzone rozwiązania godzą w neutralność polityczną korpusu i powodują, iż wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzane „z uwzględnieniem,

[67] Zob. *Kadry odurzone władzą,* „Newsweek”, 15.09.2002.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jako pierwszoplanowego kryterium lojalności politycznej”[68]. Na kilka dni przed końcem obowiązywania art. 144a Trybunał orzekł, że przepis narusza konstytucję, a jego obowiązywanie grozi upolitycznieniem administracji publicznej. Sędziowie w uzasadnieniu wyroku podkreślali m.in., że trudna sytuacja kadrowa w administracji nie uzasadnia naruszania konstytucji i obowiązującego prawa: „Szczególny status służby cywilnej ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu jakim jest Rzeczpospolita Polska. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego faktyczna trudna sytuacja kadrowa nie może jednak uzasadniać tak daleko idących odstępstw od dotychczasowych zasad. Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych. Cele wskazane w art. 153 ust. 1 Konstytucji są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami proceduralnymi”[69].

Na zagrożenia, związane z naruszaniem zasad apolityczności i profesjonalizmu służby cywilnej, zwrócono uwagę w raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK)[70]. W podsumowaniu napisano, że „najgorsze dla służby cywilnej były rządy Leszka Millera (2002 rok i pierwsza połowa 2003 roku). Od 1 stycznia 2002 roku konkursy omijano, wykorzystując wprowadzony dzięki sejmowej przewadze SLD przepis umożliwiający zatrudnianie na wysokich stanowiskach osób bez konkursu na pół roku, np. 1 lipca 2001 roku, czyli pod koniec rządów Jerzego Buzka, było 260 urzędników pełniących obowiązki na wyższych stanowiskach. 1 kwietnia 2002 roku ich liczba wzrosła do 518, a rok później osiągnęła apogeum, tj. 710 osób pełniących obowiązki. 1 października 2005 roku było to «tylko» 567 osób pełniących obowiązki na 1732 wyższe stanowiska w służbie cywilnej, czyli 32,7%. Przy czym w ministerstwach, KPRM, UKIE i RCSS mieliśmy 878 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych, z których 385 było obsadzonych przez p.o., czyli 43,8% tych stanowisk nie było obsadzonych w drodze konkursu”[71].

W raporcie odnotowano nadto, że: (1) urzędy zbyt dowolnie decydują o przyjęciu do pracy, opisując stanowiska tak, aby wymogi spełniał określony kandydat; (2) ministrowie i wojewodowie zawyżają limity zatrudnienia, choć

[68] *Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego*. Sentencja została ogłoszona dnia 31 grudnia 2002 roku; zob. Dz.U. 2002, nr 238, poz. 2025.

[69] Tamże.

[70] Zob. *Raport NIK: Służba cywilna do poprawki,* „Gazeta Wyborcza”, 14.04.2005.

[71] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wiedzą, że ich nie osiągną, a za pieniądze przeznaczone na nieobsadzone stanowiska dodatkowo wynagradzają już zatrudnione osoby; (3) są opóźnienia w wydawaniu podstawowych aktów wykonawczych do ustawy. W efekcie niektórzy urzędnicy, którzy powinni być oceniani przynajmniej raz na dwa lata, na pierwszą ocenę czekali aż sześć lat; (4) niektórzy urzędnicy i pracownicy służby cywilnej (62 z 787 skontrolowanych przez NIK) bez zgody przełożonego pracowało poza urzędem – co jest naruszeniem ustawy. Z kontroli NIK wynikało także, że prawie co trzeci konkurs nie kończył się w przewidzianym terminie z powodu odwołania się od jego wyników przez uczestników. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 709 konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – liczba ta obejmuje zarówno konkursy, w których wskazano najlepszego kandydata, jak i te, w których odstąpiono od tego. Złożono 296 odwołań od wyników 249 konkursów, co przedłużyło ostateczne rozstrzygnięcie o kilka miesięcy. Jacek Czaputowicz, oceniając przeprowadzone konkursy, podkreślał, że w przypadku zdecydowanej większości nie chodziło o wyłonienie najlepszego kandydata na określone stanowisko, ale o „zalegalizowanie" osoby, która dane stanowisko już zajmowała. „Konkursy stały się sposobem na prawne uregulowanie sytuacji osób «pełniących obowiązki»"[72]. Z kolei Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa, komentując wyniki raportu, stwierdził: „Byłbym szczęśliwy, gdybym mógł się nie zgodzić z zarzutami Najwyższej Izby Kontroli. Niestety, tak nie jest. Zabrakło woli politycznej do odpolitycznienia służby. Mogę tylko powiedzieć, że teraz jest lepiej w porównaniu z najgorszym okresem, na który NIK wskazuje, gdzie mieliśmy ponad 60% wyższych stanowisk obsadzonych poza ustawą o służbie cywilnej. Na początku 2005 roku tylko jedna trzecia stanowisk była obsadzona niezgodnie z ustawą" [Pastwa 2005][73].

W czasie rządów SLD–PSL po raz pierwszy także w historii Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zdarzyło się tak, że liczba ofert pracy była niższa od liczby absolwentów – administracja przedstawia corocznie oferty pracy, spośród których absolwenci KSAP mogą wybierać w porządku wynikającym z wewnętrznego rankingu – pierwsi wybierają studenci z najwyższą średnią. Zwykle na jednego absolwenta przypadały 2–3 oferty. Z informacji przedstawionej przez dyrektora KSAP w 2002 roku wynika, że do końca kwietnia – dyplomy ukończenia szkoły wręczono 5 kwietnia – zostało zatrudnionych w administracji publicznej 37 absolwentów, w tym 35 w służbie cywilnej. W maju 2002 roku bez propozycji pracy pozostawało 7 absolwentów (około 10,8% całego rocznika). We wrześniu ich liczba zmniejszyła się do trzech. „Ostatni absolwent został zatrudniony w połowie listopada, co oznaczało ponad 7 miesięcy pozostawania bez pracy, świadczeń społeczno-emerytalnych oraz ubezpieczeń zdrowotnych. W 2002 roku po raz pierwszy absolwenci pozostający bez pracy zmuszeni byli do zarejestrowania się jako bezrobotni w Urzędzie

[72] Zob. *Porażka konkursów,* „Nasz Dziennik", 20.02.2006.
[73] Zob. *Raport NIK: Służba cywilna do poprawki,* jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Pracy, uzyskując w ten sposób przynajmniej prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego”[74]. Dyrektor Krajowej Szkoły skierowała w tej sprawie wystąpienie do szefa kancelarii premiera, Marka Wagnera (SLD), który stwierdził, że ofert pracy jest dokładnie tyle, ilu absolwentów. „Dopiero potem przyznał, że chciałby, aby tak było. Przekonywał, że sytuacja na rynku pracy jest zupełnie inna niż kiedyś. Dawniej absolwenci otrzymywali 200 ofert i mogli przebierać jak w ulęgałkach. Teraz jest ciężej”[75]. Minister krytycznie też wyrażał się o absolwentach Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W rozmowie z dziennikarzami ironicznie wyjaśniał: „Czy oni aż tak się palą, aby pracować w tych urzędach? Sam otrzymałem od obecnych pracowników, absolwentów KSAP, dwie prośby o zwolnienie z obowiązku przepracowania pięciu lat w urzędzie państwowym. Oczywiście odmówiłem. Z absolwentami Krajowej Szkoły jest także i ten problem, że oni nie umieją pracować w zespole”. Minister zapewniał jednak, że nadal mobilizuje szefów urzędów administracji do zatrudniania absolwentów: „Teraz namawiam wojewodów i urzędy marszałkowskie do zatrudniania absolwentów pochodzących z danego regionu”[76]. Prasa informowała również, że wśród polityków Sojuszu Lewicy Demokratycznej dyskutowano nad połączeniem KSAP z Krajowym Centrum Edukacji Europejskiej, utworzonym pod patronatem SLD: „Centrum znajduje się przy ul. Rozbrat w Warszawie – mieści się tam siedziba SLD – i prowadzi kursy poświęcone integracji europejskiej. Pomysł, o którym pisał tygodnik «Wprost», został odłożony, gdyż – jak uzasadniano – KSAP wraz z francuską ENA uczestniczą wspólnie w programie, który finansuje Unia Europejska, w przypadku likwidacji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dotacje unijne zostałyby wstrzymane”[77].

Na krótko przed wyborami parlamentarnymi Sejm, zdominowany przez SLD, przeprowadził nowelizację ustawy o służbie cywilnej dodając art. 48a, który ograniczał możliwość pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku do 6 miesięcy (przedłużenie było możliwe tylko o kolejne trzy miesiące). Przepis zawierał też klauzulę, że na wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą kandydować wyłącznie urzędnicy służby cywilnej. Ludwik Dorn, podczas dyskusji w Sejmie nad art. 48a, stwierdził, że zapis zmierza do zabezpieczenia interesów SLD w administracji: „Nowelizacja jest pomysłem na spętanie przyszłego rządu – ostrzegał poseł Dorn”[78].

Niezależnie od sporów o służbę cywilną i częstej wymiany kadr na stanowiskach, które z założenia miałby być apolityczne, prowadzona była rekrutacja urzędników służby cywilnej. W latach 2001–2005 korpus SC powiększył się do 3693 urzędników mianowanych – w 2004 roku w postępowaniu kwalifikacyjnym wzięło udział 1406 kandydatów, z których 600 uzyskało status urzędnika

[74] *Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, jw.
[75] M. Matys, D. Wielowieyska, *KSAP? Nie, dzięki*, „Gazeta Wyborcza”, 19.04.2002.
[76] Tamże.
[77] Tamże.
[78] Zob. *Porażka konkursów,* jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

mianowanego; w 2005 roku do egzaminu przystąpiło 4176 osób, z których 1498 zostało urzędnikami mianowanymi. W 2004 i 2005 roku, w wyniku niedoszacowania limitów, po raz pierwszy też zdarzyło się tak, że liczba osób, które pozytywnie ukończyły postępowanie kwalifikacyjne, była większa niż przewidziany na dany rok limit mianowań. W konsekwencji w 2004 roku – 278 osób, a w 2005 roku – 313, mimo że otrzymały liczbę punktów pozwalającą otrzymać mianowanie, nie zostało mianowanych[79]. Szef Służby Cywilnej przekonywał, że tak radykalna zmiana liczby zainteresowanych wynikała z większego zaufania kandydatów do procedury kwalifikacyjnej. Wskazywał też na nadchodzące wybory parlamentarne i zapowiadaną redukcję miejsc pracy w administracji: „Niestety tak się ciągle polska rzeczywistość administracyjna układa, że okres powyborczy jest okresem zmian organizacyjnych, redukcji zatrudnienia i w niektórych urzędach również okresem czystek personalnych. Status urzędnika chroni przed skutkami takich nieprawidłowości". Być może też liczba chętnych zdecydowanie wzrosła ze względu na wprowadzone w 2003 roku zamiany wymagań w zakresie certyfikatów językowych – poziom znajomości języka obcego został obniżony do średnio zaawansowanego; znamienne, że po tych zmianach zdecydowanie wzrosła wśród kandydatów ubiegających się o mianowanie liczba osób z udokumentowaną znajomością języka rosyjskiego[80].

Nie tylko zwiększenie liczby urzędników było widocznym, pozytywnym elementem trudnego skądinąd procesu budowy struktur służby cywilnej. W 2002 roku premier Leszek Miller podpisał Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Jak podkreśla Tatiana Majcherkiewicz, choć prace nad projektem rozpoczęto w czasie rządów premiera Jerzego Buzka, to, jak na ironię, dokument sygnował rząd, który przyczynił się do demontażu służby cywilnej, a nie jej rozwoju[81].

2.5. Lata 2005–2007: reforma służby cywilnej, powstanie Państwowego Zasobu Kadrowego

Po wygranych wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 roku Prawo i Sprawiedliwość (PiS) przystąpiło – w koalicji z Ligą Polskich Rodzin (LPR) i Samoobroną – do realizacji programu budowy IV Rzeczpospolitej. Działacze PiS przekonywali, że sanacja państwa wymaga zapewnienia wysokich standardów – kompetencyjnych i moralnych – administracji publicznej, co miało oznaczać odejście od przestarzałego modelu biurokratycznego administracji i wprowadzenie zasad nowoczesnego, efektywnego zarządzania. Przewodniczący

[79] Zob. *Trzyletni plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej w latach 2008–2010*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wydział Budżetu i Analiz Korpusu Służby Cywilnej, sierpień 2007.

[80] Zob. D. Uhlig, *Służba Cywilna ręcznie sterowana,* „Gazeta Wyborcza", 02.12.2005.

[81] Zob. T. Majcherkiewicz, *Nomenklatura versus civil service. Defining politico-administrative relations under Miller's government*, <http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200507081014500.Majcherkiewicz.doc>, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

klubu parlamentarnego PiS, zapowiadając radykalne zmiany w ustawie o służbie cywilnej, argumentował, że apolityczna administracja jest utopią liberalną, która prowadzi do nieutożsamiania się urzędników z polityką państwa i brakiem zainteresowania faktycznym usprawnianiem struktur państwa: „Urzędnicy w Trzeciej RP stawali się grupą zawodową chroniącą stary model działania państwa, niewydolny i bardzo drogi. Takie działania biurokracji zyskiwały w kręgach liberalnych licznych zwolenników, nadużywających pojęcia niezależności politycznej administracji wykonawczej, bo nie zainteresowanych faktycznie usprawnianiem struktur państwa. Na cóż zatem może się zdać formalna apolityczność służby cywilnej, skoro niektórzy jej przedstawiciele nierzadko bojkotują systemowe reformy państwa? Cóż nam z tej czystości pryncypialnej, gdy administracja źle funkcjonuje? Innymi słowy, system służby cywilnej służy dziś bardziej procedurom niż ludziom, został zideologizowany do tego stopnia, że stracił kontakt z pragmatyczną rzeczywistością, według hasła: nie liczy się osiągnięcie celu, liczy się przestrzeganie procedur”[82]. Ponownie został podniesiony problem obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej bez uwzględnienia procedury konkursowej i na podstawie niezgodnego z konstytucją art. 144a, a także zanegowana zasada otwartych konkursów – często „ustawianych” pod konkretnego kandydata.

Pojawiły się też nowe elementy krytyki, dotyczące funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Z wystąpienia posła PiS urzędnicy mogli dowiedzieć się, że: (1) stanowią zamkniętą korporację zawodową, dbającą wyłącznie o własne interesy i z trudem reagującą na konieczne zmiany w sposobie zarządzania państwem; (2) blokują reformy systemowe, gdyż bardziej służą sobie niż państwu; (3) umacniają obszar powiązań z gospodarczym układem nomenklatury i oligarchii; (4) w swoich szeregach mają wiele osób, które nie zasługują na status urzędnika, m.in. ze względu na brak kompetencji: „Przykładem może być osławiony proceder mianowania urzędników służby cywilnej, którzy wykazali się znajomością języka rosyjskiego na poziomie podstawowym. Odpowiadało to świetnie potrzebom kadry rekrutowanej przez postkomunistyczną formację polityczną, która obecnie sabotuje program rządzącej koalicji”[83]. Kwestia niskich kwalifikacji zawodowych urzędników spotkała się także z krytyką wiceministra Ludwika Dorna, który wydał polecenie wstrzymania wydawania aktów mianowań urzędnikom legitymującym się znajomością języka rosyjskiego na najniższym dopuszczalnym poziomie, tj. średniozaawansowanym (grudzień 2005 roku). Był to pierwszy tego typu przypadek, a decyzja ministra miała – jak sam podkreślał – charakter „uroczysto-symboliczny”; formalnie bowiem wszystkie osoby, które zdały egzamin, były mianowanymi urzędnikami służby cywilnej: „Dyrektorzy ich urzędów wiedzą, że zdały egzamin. W budżecie są zagwarantowane środki na ich wynagrodzenia. Nikt i nic nie może ich

[82] Zob. D. Uhlig, *PiS obala „układ” w służbie cywilnej*, „Gazeta Wyborcza”, 09.06.2006.
[83] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

powstrzymać przed złożeniem ślubowania”[84]. Wśród polityków PiS formułowane były również opinie o istniejącym w administracji rządowej „układzie”, który stanowi zagrożenie dla państwa i jego instytucji, stąd konieczna radykalna reforma systemu służby cywilnej: „Naszym zdaniem w administracji rządowej powstał układ, który obecna ustawa o służbie cywilnej utrwala i my chcemy ten niebezpieczny układ rozbić. W tej chwili praktycznie nie ma możliwości. My natrafiamy, nasi ministrowie natrafiają w administracji rządowej na poważny opór materii”[85].

Powołując się na konieczność reformy służby cywilnej, politycy PiS przedstawili w Sejmie dwa projekty ustaw: o służbie cywilnej oraz państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (marzec 2006 roku). Projekty oprotestowała opozycja, zarzucając proponowanym zmianom faktyczną likwidację służby cywilnej. Opinie negatywne przedstawiło także Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu: „Projektowana ustawa wprowadza nieczytelne rozwiązania naruszające utrwalony porządek prawny i zasady organizacji administracji publicznej oraz przepisy niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”[86]. Podobne stanowisko zajęło Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu: „Niniejsza nowelizacja czyni wyłom w przyjętych zasadach naboru, przewidując dostęp do służby cywilnej bez weryfikacji w drodze konkursu oraz umożliwia przejście do służby cywilnej osób, które nie spełniają wszystkich merytorycznych warunków powołania w skład służby cywilnej, określonych w art. 4 Ustawy o służbie cywilnej (wymóg obywatelstwa polskiego, posiadania pełni praw publicznych, niekaralności za przestępstwa popełnione umyślnie)”[87]. Negatywnie o projektach ustaw wypowiadali się także członkowie Rady Służby Cywilnej i Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Mimo krytyki wielu środowisk, w sierpniu 2006 roku oba projekty głosami PiS, LPR i Samoobrony zostały przez Sejm uchwalone. Pośpiech, jaki towarzyszył pracom legislacyjnym, koalicja rządząca usprawiedliwiała realnym zagrożeniem wystąpienia paraliżu administracji przez obowiązujący art. 48a (wprowadzony przez rząd Marka Belki) – obawiano się, że nie będzie możliwe szybkie przeprowadzanie konkursów i obsadzenie stanowisk, które będą musieli opuścić dotychczasowi p.o. (pełniący obowiązki): „Za kilka miesięcy

[84] Zob. D. Uhlig, *Służba Cywilna ręcznie sterowana*, jw.

[85] O przyszłości Służby Cywilnej w Polsce dyskutowali w audycji „Zbliżenie” Radia TOK FM posłanka Beata Sawicka z PO i poseł PiS Artur Górski, <http://serwisy.gazeta.pl/tokfm/1,53880,3536373.html>.

[86] Zob. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie Ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Ustawy o służbie cywilnej, *Druki nr 233 i 358*). Sejm V kadencji, 12. posiedzenie, 2. dzień (09.03.2006), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/3996508E>.

[87] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wygasną p.o. powołani przez ten rząd, a w ciągu najbliższych kilku miesięcy nie uda się przeprowadzić kilkuset konkursów (wszystkie procedury do jednego konkursu na dyrektora i zastępcę dyrektora trwają średnio 3 miesiące, a na dyrektora generalnego 6 miesięcy), to nie będzie miał kto kierować komórkami organizacyjnymi urzędów" [Górski 2006][88].

Najważniejsze zmiany, w stosunku do obowiązujących dotychczas rozwiązań, polegały na: (1) zawężeniu pojęcia służba cywilna do osób zatrudnionych na stanowiskach średniego szczebla, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających; (2) likwidacji instytucji: Szefa Służby Cywilnej (uprawnienia i obowiązki przejął Prezes Rady Ministrów), Urzędu Służby Cywilnej (kompetencje przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) i Rady Służby Cywilnej, którą zastąpiła Rada Służby Publicznej – zmiana miała na celu „odpolitycznienie" nowej Rady poprzez zwiększenie jej składu o naukowców i ekspertów: „Początkowo planowano całkowicie zlikwidować Radę, jako ciało kontrowersyjne i mało premierowi przydatne. Jednak wsłuchując się w opinie ekspertów, a także uwzględniając głosy opozycji, w trakcie prac nad ustawą o PZK wpisano do niej Radę Służby Publicznej, która ma zajmować się nie tylko opiniowaniem i doradzaniem premierowi w zakresie służby cywilnej, ale także wysokich stanowisk państwowych, objętych PZK" [Tamże][89]; (3) wyłączeniu z korpusu SC i obowiązujących w nim zasad naboru, postępowań kwalifikacyjnych osób zajmujących tzw. wyższe stanowiska. Stanowiska te, na podstawie powołania, mogły być powierzone osobom z Państwowego Zasobu Kadrowego (PZK). „Ustawa miała obejmować także wojewodów i wicewojewodów, jednak w toku prac w komisji zrezygnowano z tego rozwiązania ze względu na wpisany w ustawę zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych. Wojewodowie są politycznymi przedstawicielami rządu w terenie i objęcie ich takim zakazem byłoby nienaturalne, sprzeczne z naturą stanowiska, które piastują (…)" [Tamże]. Państwowy Zasób Kadrowy, jak stanowiła ustawa, powołano w celu zapewnienia zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań na wysokich stanowiskach państwowych. Zrezygnowano zatem z istniejącego w przypadku urzędników służby cywilnej wymogu politycznej neutralności, a gwarancją bezstronności działania miał być zakaz manifestowania poglądów politycznych i kierowania się przy wykonywaniu obowiązków interesem jednostkowym lub grupowym.

W skład PZK wchodzili: urzędnicy służby cywilnej, a także osoby, które zdały egzamin do PZK, wygrały konkurs ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów, były mianowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; osoby posiadające tytuł naukowy doktora; osoby wymienione

[88] Zob. *Porażka konkursów,* jw.

[89] Zob. A. Górski, *Administracja rządowa po nowemu*, 24.08.2006, <http://www.prawica.net/node/4438>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w art. 15a Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej [Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1218, z późn. zm.), których ostatnim stanowiskiem służbowym zajmowanym w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej było stanowisko związane z kierowaniem departamentem lub komórką równorzędną w Ministerstwie Obrony Narodowej, a także ich zastępcy. Do egzaminu mogła przystąpić osoba będąca obywatelem Polski, która ukończyła studia wyższe, nie była karana, korzysta z pełni praw publicznych i cieszy się nieposzlakowaną opinią, posiada co najmniej trzyletni staż pracy i zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Ustawa o PZK zachowała możliwość odstąpienia od obowiązku powołania na stanowisko osoby z Państwowego Zasobu Kadrowego – w sytuacji, gdy od kandydata na dane stanowisko wymagano szczególnego doświadczenie lub umiejętności zawodowych. Przynależność do Państwowego Zasobu Kadrowego miała trwać dziesięć lat, po upływie których ponowne wejście do Zasobu wymagało złożenia egzaminu z pozytywnym wynikiem. Pozostawanie w Państwowym Zasobie Kadrowym nie gwarantowało powołania na wysokie stanowisko państwowe. Inne zmiany w stosunku do ustawy z 1998 roku, to m.in.: rezygnacja z Biuletynu Służby Cywilnej, w którym umieszczano ogłoszenia o naborze i wprowadzenie obowiązku umieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; skrócenie terminu składania ofert przez kandydatów do 10 dni; zniesienie obowiązku podawania do publicznej informacji wyników naboru; zniesienie obowiązku odbycia służby przygotowawczej przez osobę przyjętą do pracy w administracji publicznej; wydłużenie wymaganego stażu pracy z dwóch do trzech lat dla pracowników służby cywilnej, przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika SC; powierzenie prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych na urzędników mianowanych i egzaminów do PZK (co najmniej trzy razy w roku) Krajowej Szkole Administracji Publicznej (w miejsce zlikwidowanego Urzędu Służby Cywilnej).

Zwolennicy nowych rozwiązań argumentowali, że: (1) tworzą one realną możliwość budowy korpusu urzędników administracji publicznej i oczyszczenia administracji rządowej, szczególnie stanowisk kierowniczych, z osób niekompetentnych lub związanych politycznie z lewicą, „niemal otwarcie bojkotujących działania obecnej władzy" [Tamże]; (2) rozstrzygają i jednoznacznie określają sposób powoływania kandydatów na wysokie stanowiska państwowe: „Do tej pory mieliśmy sytuację, że kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych i zarządów państwowych funduszy, a także ich zastępców powoływano zgodnie z wolą polityczną rządu, a zatem były to niemal swobodne decyzje polityczne. Natomiast dyrektorów generalnych, dyrektorów i ich zastępców powoływano w procedurze konkursowej, przy czym ustalono bezspornie, że większość konkursów była fikcyjna, gdyż organizowano je pod konkretne osoby z nadania politycznego" [Tamże]; (3) wymuszają lepszą weryfikację wiedzy i doświadczenia osób powoływanych na wysokie stanowiska państwowe: „PZK tworzą nie tylko doświadczeni

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

urzędnicy służby cywilnej, posiadający co najmniej pięcioletni staż pracy (aby uzyskać mianowanie na urzędnika, trzeba zdać skomplikowany, wieloczęściowy egzamin), ale także osoby, które złożą z wynikiem pozytywnym odrębny egzamin do PZK, a wreszcie osoby, które wygrają konkurs ogłoszony przez premiera (…)" [Tamże]; (4) upraszczają i skracają wiele procedur związanych z obsadą stanowisk w administracji publicznej, czyniąc system zatrudniania w administracji publicznej bardziej elastycznym i dostosowanym do potrzeb nowoczesnego administrowania: „istnieje konieczność dostosowania stosunku pracy tych osób do potrzeb realizacji polityki rządu, która wymaga podejmowania szybkich decyzji kadrowych w krótkim czasie oraz w sposób elastyczny, uwzględniający wysokie kwalifikacje kandydatów, którzy mogą reprezentować inne niż administracja państwowa dziedziny życia gospodarczego i społecznego"; (5) podkreślano, że zniesienie gwarancji trwałości stosunku pracy na wysokich stanowiskach będzie mieć pozytywny wpływ na jakość pracy, gdyż pozwoli na bardziej elastyczne dostosowanie kadry kierowniczej do aktualnych potrzeb i celów wyznaczanych przez politykę rządu. Przekonywano również, że wejście w życie ustawy oznacza rzeczywistą realizację programu „Tanie Państwo", promowanego przez koalicję rządzącą (czego dowodem miała być m.in. likwidacja Urzędu Służby Cywilnej).

Przeciwnicy nowych rozwiązań zarzucali PiS-wskim pomysłom demontaż systemu służby cywilnej. Najpełniej istotę krytyki posłów opozycji oddaje wypowiedź Jana Rokity (PO), który podczas debaty parlamentarnej stwierdził: „Ustawy te odpowiadają na pytanie, jak zrobić służbę cywilną, żeby jej nie było. (…) Myślę sobie dzisiaj, przypominając sobie niedobry czas rządów Leszka Millera i rządów SLD, że w pewnym sensie łza się w oku kręci, jak sobie człowiek przypomina, jak wiele hipokryzji, ukrywania prawdy, krętactw stosował SLD-owski rząd i ekipa Leszka Millera, żeby ukryć swoje niecne poczynania łamiące wszystkie możliwe standardy w administracji. Jak się Miller czerwienił, jak go pytano o ten art. 144a, jak się wił na tej trybunie, jak nie wiedział, co ma powiedzieć, bo mu wstyd było. Otóż dziś nadszedł taki czas, w którym łamać standardy można z podniesionym czołem. Obóz rządzący stworzył pewien model, w którym można zrobić każde świństwo, wychodząc na trybunę sejmową i nazywając je wielką historyczną sprawiedliwością"[90]. Z kolei posłowie lewicy, krytykując projekt ustawy PiS i usprawiedliwiając obchodzenie procedury konkursowej w czasie rządów Leszka Millera, twierdzili, że wielokrotnie zdarzało się, iż do konkursu nie zgłaszał się żaden kandydat albo składały dokumenty pojedyncze osoby, co również uniemożliwiało przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego – pojedynczy kandydaci nie

[90] Wystąpienie posła Jana Rokity, *Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw* oraz *Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o służbie cywilnej* (druk nr 553 i 552), Stenogram 2. posiedzenia Sejmu 08.06.2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

byli dopuszczani do konkursu ze względu na brak wymaganej ustawowo konkurencyjności. Spostrzeżenia te potwierdzają dane Urzędu Służby Cywilnej, z których wynika, że w 2005 roku, a więc do czasu przejęcia władzy przez prawicę, na 116 ogłoszonych konkursów nie zgłosił się żaden kandydat, na 119 konkursów zgłosił się jeden kandydat, na 73 konkursy zgłosiło się dwóch kandydatów, a tylko na 49 konkursów zgłosiło się więcej niż dwóch kandydatów. Oznacza to, że w tym okresie w 235 przypadkach na 357 nie został spełniony ustawowy wymóg konkurencyjności, tj. tylko co trzeci konkurs miał szansę odbyć się prawidłowo.

Opinie krytyczne sformułowano także w raporcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość". Działania władzy nazywano likwidacją korpus służby cywilnej, zawłaszczaniem państwa i psuciem mechanizmów demokratycznych, wypracowanych po 1989 roku. „Służba cywilna, działająca w interesie publicznym, a nie w partykularnym interesie ugrupowań sprawujących władzę, ma jednak sens tylko wtedy, kiedy jest bezstronna politycznie i wolna od nacisków. Temu służyć miały mechanizmy powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, oparte na systemie konkursów i ustawowym systemie awansów, zapewniających stabilizację pozycji członków korpusu wobec zmiennych konstelacji politycznych. Gwarantowały one ochronę służby cywilnej przed próbami narzucania konkretnych rozstrzygnięć ze strony polityków sprawujących władzę. (…) Przyjęte w 2006 roku regulacje doprowadziły do eliminacji zasadniczych gwarancji, na których opierało się funkcjonowanie niezależnej politycznie, bezstronnej i profesjonalnej służby cywilnej. (…) Zaakceptowano m.in. automatyzm wejścia do korpusu SC szerokiej rzeszy urzędników samorządowych oraz NIK bez odpowiednich kwalifikacji potwierdzonych zdanymi egzaminami, pozostawiając *de facto* pełną dowolność politykom w obsadzaniu – w ramach tzw. Państwowego Zasobu Kadrowego – stanowisk zastrzeżonych do niedawna jeszcze dla osób wyłanianych w drodze konkursu. Umożliwiono powoływanie i odwoływanie z wyższych stanowisk praktycznie z dnia na dzień, i nie wymagało to żadnych uzasadnień"[91]. Krytykowano także niejako automatyczne włączenie do zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe osób z tytułem naukowym doktora, które często reprezentowały dziedziny wiedzy niemające żadnego związku z zarządzaniem administracją publiczną i wykonywaniem zadań państwa. Obie ustawy, tj. o służbie cywilnej i Państwowym Zasobie Kadrowym, zostały zaskarżone do Trybunały Konstytucyjnego.

Pod koniec rządów PiS radykalnie spadła liczba osób ubiegających się o mianowanie – w 2006 roku (przy limicie mianowań 3000) 3602 osób wzięło udział w postępowaniu kwalifikacyjnym, a w 2007 roku liczba chętnych, przystępujących do egzaminu, spadła do 718 (limit mianowań wynosił 3000). Ponadto

[91] Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", *Raport: Uwagi o stanie demokracji w Polsce*, Warszawa 2007, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w 2006 roku status urzędnika mianowanego uzyskało 1845 osób, ale w 2007 było ich 219 – mniejszą liczbę mianowań odnotowano tylko raz, w 1997 roku (116 osób). Nieco tylko większym zainteresowaniem cieszył się nabór do Państwowego Zasoby Kadrowego – wśród kandydatów, którzy ustawowo zostali objęci właściwością PZK (około 120 700 osób), wnioski o wpisanie do PZK wypełniło 6960 osób (stan na 2008 rok), ale do egzaminu organizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (od stycznia do października 2007 roku KSAP przeprowadziła trzy edycje egzaminu) przystąpiło łącznie 257 osób, z czego 157 uzyskało pozytywny wynik[92]. Jak podkreślała Józefina Hrynkiewicz, zdanie egzaminu do Państwowego Zasobu Kadrowego dopiero otwierało drogę do objęcia wyższych stanowisk w administracji, gdyż ostateczną decyzję o zatrudnieniu danej osoby i tak podejmował kierownik urzędu, dyrektor generalny ministerstwa czy prezes agencji. „Mimo to nowe przepisy są krokiem w przód w walce z kumoterstwem w urzędach. Teraz minister nie może po prostu powiedzieć: mam dobrego kolegę, dobrze pracował w partii, trzeba mu dać stanowisko. Owszem, można mu dać, ale najpierw musi zdać do PZK, wykazać się odpowiednią wiedzą. (…) Zdany egzamin nie oznacza bezterminowej przynależności do PZK. Trzeba go powtarzać co pięć lat. PZK to szansa dla młodych. Blisko 40% zdających dzisiaj osób ma poniżej 35 roku życia. Co czwarta nie pracowała wcześniej w administracji. Starszych kandydatów mógł odstraszyć też egzamin z języka – rosyjskiego zdawać nie można" [Hrynkiewicz 2007][93].

Spadek mianowań urzędników służby cywilnej w 2007 roku i niewielkie zainteresowanie egzaminem tłumaczono m.in. reorganizacją systemu służby cywilnej, w tym zapowiadanymi zamianami w administracji skarbowej i celnej (np. planowano utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej), które mogły zniechęcić pracowników administracji skarbowej do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym (pracownicy administracji skarbowej stanowią 43% korpusu służby cywilnej). Wskazywano też na demotywujący kandydatów element wyłączenia z korpusu służby cywilnej wyższych stanowisk. Po pierwsze, utworzenie Państwowego Zasobu Kadrowego – wprowadzając dwie równoległe ścieżki kariery w służbie cywilnej – uniezależniło objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej od posiadania statusu urzędnika mianowanego korpusu SC; instytucja mianowania przestała być niezbędna do awansu[94]. Po drugie, pracownicy korpusu służby cywilnej, by piastować wysokie stanowiska, zamiast

[92] Informacja o liczbie osób, które przystąpiły do egzaminów do Państwowego Zasobu Kadrowego w 2007 roku (stan z 9 listopada 2007 r.), została przygotowana przez Departament Państwowego Zasobu Kadrowego KPRM na podstawie danych udostępnionych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

[93] Zob. D. Uhlig, *Kto się nadaje na szefa urzędników*, „Gazeta Wyborcza", 27.03.2007.

[94] Zob. *Trzyletni plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej w latach 2008–2010*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wydział Budżetu i Analiz Korpusu Służby Cywilnej, sierpień 2007, s. 5–6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

trudnej procedury kwalifikacyjnej związanej z mianowaniem, mogli teraz wybrać łatwiejszy egzamin do Państwowego Zasobu Kadrowego[95]. Jak podkreślała ówczesna dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej „(…) żeby dostać się do Państwowego Zasobu Kadrowego, trzeba mieć wyższe wykształcenie, odpowiedni staż pracy i zdać egzamin organizowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Jest on łatwiejszy niż egzaminy na urzędników mianowanych, nie wymaga szczegółowej znajomości ustaw. Nie trzeba kończyć prawa czy ekonomii, żeby go zdać. Kto skończył wyższe studia i interesuje się zagadnieniami społeczno-politycznymi, powinien sobie poradzić"[96]. Skoro ten sam efekt można było osiągnąć mniejszym kosztem i wysiłkiem, to trudno się dziwić kandydatom, że z takiej możliwości skorzystali lub chcieli skorzystać

Istotne wydają się również inne powody spadku mianowań, np. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 roku zmieniła zasady postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika mianowanego, tzn. nie tylko wydłużono konieczny staż pracy poprzedzający egzamin do co najmniej trzech lat, lecz także zmieniono system punktacji egzaminu – trzeba było uzyskać więcej punktów, by go zdać: „W poprzednim roku obowiązywały inne zasady. Wystarczyło uzyskać minimum 120 z 200 punktów, czyli 60%. Nie wymagano uzyskania bardzo dobrych wyników z każdej części egzaminu. KSAP wyliczyła, że gdyby w tym roku też zastosowano te kryteria, zdałoby 76% kandydatów. Profesor Mirosław Stec z Uniwersytetu Jagiellońskiego, były przewodniczący Rady Służby Cywilnej, stwierdził, że tak wysokie wymagania przekreślają sens organizowania egzaminu. Jego zdaniem można wymagać zdobycia co najmniej połowy punktów z każdego sprawdzianu oraz 60% ze wszystkich razem"[97]. Poza tym wprowadzono obligatoryjną znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej, a więc angielskiego, niemieckiego lub francuskiego. Wyeliminowano w ten sposób możliwość legitymowania się certyfikatami z języka rosyjskiego, którego znajomość, obok języka angielskiego, była najczęściej deklarowana przez kandydatów, np. w 2005 i 2006 roku spośród kandydatów na urzędników mianowanych większość deklarowała znajomość języka rosyjskiego (47,7%). Na drugim miejscu znalazł się język

[95] Pozytywny wynik egzaminu oznaczał: uzyskanie z każdej części egzaminu wymaganej liczby punktów, tj. ze: sprawdzianu wiedzy – co najmniej 30 z 90 pkt; sprawdzianu umiejętności – co najmniej 20 z 60 pkt; sprawdzianu znajomości języka obcego spośród języków roboczych UE – co najmniej 20 z 60 pkt; sprawdzianu predyspozycji kierowniczych – co najmniej 20 z 60 pkt. Ponadto uzyskanie ostatecznej oceny z egzaminu (sumy pkt ze wszystkich sprawdzianów) wyższej niż 162 pkt. W postępowaniu kwalifikacyjnym dla kandydatów na urzędników mianowanych punktacja wyglądała następująco: sprawdzian wiedzy – co najmniej 60 ze 100 pkt; sprawdzian umiejętności – co najmniej 30 z 50 pkt; sprawdzian predyspozycji kierowniczych – co najmniej 30 z 50 pkt.

[96] Zob. *Egzamin niestraszny w Samoobronie*, „Gazeta Wyborcza", 21.06.2007.

[97] Zob. *Tylko 159 osób zdało egzamin na urzędnika mianowanego*, „Dziennik", 03.08.2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

angielski – jego znajomość jako pierwszego języka obcego deklarowało 43% uczestników. Następne w kolejności były: język niemiecki – 6,8%, język francuski – 1,5% i język włoski – 13 osób (0,3%)[98].

Niezależnie od zmian wprowadzonych przez ustawę w 2006 roku, wśród przyczyn braku zainteresowania uzyskaniem statutu urzędnika mianowanego wymieniano również obawy związane z zewnętrzną weryfikacją, a także niski poziom kwalifikacji kadr (zwłaszcza terenowych), wybieranych często nie na podstawie merytorycznych kryteriów, ale znajomości: „W urzędach podatkowych i wojewódzkich – zwracała uwagę Józefina Hrynkiewicz – często zatrudnia się znajomych, bez względu na ich kwalifikacje czy umiejętności. Osoby takie nie przystępują do egzaminu na urzędnika mianowanego, ponieważ boją się, że okaże się, iż są słabo wykształceni. A dyrektor generalny danego urzędu może uzyskać informacje o wynikach egzaminu. Każdy pracownik służby cywilnej powinien w określonym czasie, np. pięciu lat od momentu zatrudnienia, obowiązkowo przystępować do takiego egzaminu. Dzięki temu można by eliminować pracowników o niższych kwalifikacjach. Poprawiłoby to także wiedzę i umiejętności urzędników" [Hrynkiewicz 2009][99].

2.6. Lata 2008–…: sanacja służby cywilnej

Przedterminowe wybory w 2007 roku doprowadziły do zasadniczych zmian na scenie politycznej. Poza parlamentem znalazły się LPR i Samoobrona. Większość mandatów w Sejmie zdobyła Platforma Obywatelska, która w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym przystąpiła do realizacji programu „głębokiej naprawy Rzeczypospolitej". Wśród najważniejszych punktów reform wymieniano m.in.: naprawę systemu ustawodawczego (usprawnienie procesu legislacyjnego), radykalne zmiany w systemie sądowniczym (ograniczenie immunitetu sędziowskiego, zmiany sposobu powoływania i pracy sędziów), w prokuraturze, w tym rozdzielenie urzędów prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości oraz zwiększenie samodzielności prokuratorów. Z kolei administracja publiczna miał być przebudowana tak, by zwiększyć odpowiedzialność urzędników za złe decyzje wobec obywateli, zapowiedziano też zmianę ustawy o służbie cywilnej i Państwowym Zasobie Kadrowym. W styczniu 1998 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej; rozpoczęto też prace nad nową ustawą o służbie cywilnej – projekt konsultowano m.in. z ekspertami skupionymi w Radzie Służby

[98] Pracownicy Służby Cywilnej ubiegający się o mianowanie na urzędnika Służby Cywilnej, którzy nie posiadają certyfikatów językowych, mogą odbyć półroczny kurs w KSAP i uzyskać dokument potwierdzający znajomość języka obcego w wyniku egzaminu. Certyfikat wydawany przez KSAP, poza postępowaniem kwalifikacyjnym do Służby Cywilnej, jest również honorowany przy ubieganiu się o przyjęcie do służby dyplomatycznej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

[99] Zob. *Urzędnicy nie starają się o 880 zł dodatku do pensji*, „Gazeta Prawna", 25.05.2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Publicznej, z przedstawicielami związków zawodowych działających w administracji rządowej i członkami korpusu służby cywilnej. W maju 2008 roku rząd skierował do Sejmu projekt nowej ustawy. W dyskusji sejmowej zwolennicy projektu podkreślali, że jego wprowadzenie ma na celu „odtworzenie służby cywilnej oraz zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracyjnych”[100], przeciwnicy zaś – głównie posłowie PiS – twierdzili, że ustawa „nie leży w interesie państwa polskiego, ale w interesie partii rządzącej i prowadzi do zawłaszczenia państwa”[101]. Jedna z posłanek przekonywała, że „rząd PO–PSL skupił się na zniszczeniu wszystkiego, co wprowadził PiS tworząc bardzo profesjonalną administrację publiczną”[102].

W listopadzie 2008 roku Sejm zdecydowaną większością głosów uchwalił nową – czwartą od 1996 roku – Ustawę o służbie cywilnej, która zaczęła obowiązywać w marcu 2009 roku. Ustawa przywróciła stan prawny sprzed 2006 roku, kiedy w administracji rządowej wyraźnie oddzielone były dwa poziomy stanowisk – poziom polityczny, obejmujący kierownicze stanowiska państwowe (ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, wojewodów i wicewojewodów), a także członków tzw. gabinetów politycznych, oraz poziom służby cywilnej, obejmujący tzw. stanowiska urzędnicze różnych szczebli w około 2300 urzędach administracji rządowej. „Przywrócenie opisanego wyżej stanu rzeczy zakończyło ponad dwuletni okres istnienia trzeciego, niejako pośredniego poziomu stanowisk, a mianowicie tzw. wysokich stanowisk państwowych, do których obecnie zaliczane są m.in. stanowiska kierowników urzędów centralnych i ich zastępców, prezesów agencji państwowych i państwowych funduszy celowych oraz ich zastępców, dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów w ministerstwach i urzędach centralnych oraz dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich, a także wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców”[103]. Większość wysokich stanowisk państwowych (stanowiska dyrektorskie w urzędach administracji rządowej oraz stanowiska wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców) została ponownie włączona do systemu służby cywilnej jako tzw. wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zlikwidowano Państwowy Zasób Kadrowy (PZK) – „członkowie PZK, którzy weszli do niego dzięki zdaniu egzaminu lub wygraniu konkursu na wysokie stanowisko państwowe, bądź też w latach 2007–2009 przeszli postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej z wynikiem uprawniającym do mianowania, przez okres 10 lat zwolnieni będą z obowiązku poddania się sprawdzianowi kompetencji kierowniczych w przypadku ubiegania się o wyższe stanowisko

[100] Wystąpienie posłanki Haliny Rozpondek (PO), *Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Stenogram z posiedzenia Sejmu, 26.06.2008.

[101] Poseł Mariusz Błaszczak (PiS), tamże.

[102] Posłanka Małgorzata Sadurska (PiS), tamże.

[103] <http://www.pzk.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=59>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w służbie cywilnej”[104]. Ponadto przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej, ale nie był to powrót do rozwiązań obowiązujących przed rządami PiS. Szef Służby Cywilnej jest wprawdzie „centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej”, podporządkowanym Prezesowi Rady Ministrów, ale nie zapewniono mu własnej obsługi – zapewnia ją Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Można spotkać stwierdzenia, że takie rozwiązanie uzależnia szefa Służby Cywilnej od Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i tworzy *de facto* stosunek podległości. Zdaniem Antoniego Kamińskiego „wyjaśnienie, że nowa struktura organizacyjna sprzyja bliskiej współpracy Szefa Służby Cywilnej z Premierem nie przekonuje, bo podporządkowanie Szefa Służby Cywilnej Premierowi wynika z zasady konstytucyjnej, ale sposób podporządkowania zależy od przyjętych rozwiązań praktycznych, tj. znalezienia takiej formy zaspokojenia zasady konstytucyjnej, która nie ograniczy nadmiernie autonomii administracji” [Kamiński 2009, s. 138]. Ponadto: powołano nową Radę Służby Cywilnej; wprowadzono obligatoryjną służbę przygotowawczą dla osób, które po raz pierwszy podejmują pracę w służbie cywilnej; pojawił się również zapis o możliwości zatrudnienia obcokrajowców na niektórych stanowiskach w SC; zmieniono także zasady przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

2.7. Służba cywilna pod rządami nowej ustawy

Korpus służby cywilnej w Polsce tworzą pracownicy i urzędnicy zatrudnieni w administracji rządowej[105]; administracja samorządowa ma oddzielne regulacje (pracownicy samorządowi są wyłączeni spod pragmatyki służby cywilnej). Zwierzchnikiem korpusu jest Prezes Rady Ministrów, który: powołuje i odwołuje Szefa Służby Cywilnej oraz członków Rady Służby Cywilnej; wydaje akty wykonawcze do ustawy o służbie cywilnej; określa wytyczne w zakresie przestrzegania zasad etycznych i zawodowych członków korpusu SC; powołuje Wyższą Komisję Dyscyplinarną SC; może też na wniosek Szefa Służby Cywilnej przeprowadzać kontrole w urzędach administracji rządowej w zakresie realizacji ustawy. Szef Służby Cywilnej jest powoływany spośród urzędników

[104] Tamże.

[105] Członkowie korpusu służby cywilnej są zatrudnieni w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych (np. Główny Urząd Miar, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Zamówień Publicznych, Wyższy Urząd Górniczy, Państwowa Agencja Atomistyki, Biuro ds. Substancji i Preparatów Chemicznych), urzędach wojewódzkich, urzędach administracji zespolonej (np. komendy wojewódzkie policji – z wyłączeniem stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy policji, komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – poza służbami mundurowymi, kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty roślin i nasiennictwa, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego), urzędach administracji niezespolonej (np. urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy żeglugi śródlądowej, urzędy morskie, urzędy statystyczne, okręgowe urzędy miar, urzędy górnicze), innych jednostkach (np. Biuro Nasiennictwa Leśnego). „Przegląd Służby Cywilnej” 2009, nr 1 , s. 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady SC[106]. Do jego zadań należy m.in.: kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej; gromadzenie informacji o korpusie SC; przygotowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej; monitorowanie i nadzorowanie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu; mianowanie urzędników SC. Obsługę Szefa Służby Cywilnej – o czym wspominałam – zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Przy Prezesie Rady Ministrów działa także, jako organ opiniodawczo-doradczy, Rada Służby Cywilnej: siedmiu członków Rady reprezentuje kluby parlamentarne; ośmiu – to osoby niebędące parlamentarzystami, których wiedza, doświadczenie i autorytet są gwarancją prawidłowej realizacji zadań Rady, w tym m.in. opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej i oceny przebiegu postępowań kwalifikacyjnych. Obsługę prac Rady SC zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Do korpusu służby cywilnej powróciły również wyższe stanowiska, do których należą m.in. dyrektor generalny i kierujący departamentem oraz ich zastępcy; uściślono także i ujednolicono status dyrektora generalnego urzędu – art. 25 określa urzędy, w których tworzy się to stanowisko, i takie, w których go nie ma. Wyższe stanowiska są obsadzane w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru (może ubiegać się o nie każdy, kto spełnia określone w ustawie kryteria). Organizowane konkursy mają na celu wybranie najlepszego kandydata; zespół przeprowadzający nabór wyłania nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów, którzy są następnie przedstawiani odpowiednim organom. Ustawa, co do zasady, nie przewiduje możliwości powierzenia pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku w służbie cywilnej[107], ale stwarza możliwość

[106] Art. 11 Ustawy stanowi, że Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która: jest obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych; nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej; cieszy się nieposzlakowaną opinią; nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych; nie jest i w okresie ostatnich pięciu lat nie była członkiem partii politycznej.

[107] Wyjątki od tej zasady, to: obsada stanowisk zastępcy kierującego departamentem (komórką równorzędną) oraz zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej (tzw. awansu wewnętrznego), spełniającego wymagania na to stanowisko oraz posiadającego ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie. Niemniej jednak, w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, na stanowiska, o których mowa wyżej, mogą być przenoszeni pracownicy służby cywilnej, którym bezpośredni przełożony wydał pozytywną opinię dotyczącą dotychczasowej pracy wykonywanej w okresie co najmniej 6 miesięcy poprzedzających przeniesienie. Zob.: „Przegląd Służby Cywilnej" 2009, nr 1, s. 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

obsadzania tych stanowisk w drodze tzw. awansu wewnętrznego, pod warunkiem, że kandydaci ubiegający się o te stanowiska spełniają zapisane w ustawie wymagania. Osoby zajmujące wyższe stanowiska są zobowiązane do zachowania neutralności politycznej: nie mogą publicznie manifestować swoich poglądów politycznych, są objęte zakazem tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich, nie mogą też podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego (dyrektorowi generalnemu urzędu pisemnej zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego udziela Szef Służby Cywilnej). Osoby zajmujące wyższe stanowiska podlegają nadto ocenie okresowej, jak również odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków członka korpusu. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: jest obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych; nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie; posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej (o niektóre stanowiska pracy w administracji rządowej mogą ubiegać się także obywatele UE lub obywatele innych państw, posiadający udokumentowaną znajomość języka polskiego[108]). Informacje o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej są upubliczniane, a nabór jest otwarty (każdy, kto spełnia warunki, może ubiegać się o stanowisko) i konkurencyjny, tzn. stosowane są obiektywne i przejrzyste kryteria kwalifikacji merytorycznych kandydatów na określone stanowisko, by dokonać wyboru kandydata najlepszego.

Ustawa zachowała dotychczasowy podział na urzędników służby cywilnej (zatrudnianych na podstawie mianowania) oraz pracowników służby cywilnej (zatrudnianych na podstawie umowy o pracę)[109]. Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej odbywają służbę przygotowawczą, która trwa nie dłużej niż cztery miesiące i kończy się egzaminem (są z niej zwolnieni absolwenci KSAP). O mianowanie natomiast może się ubiegać osoba, która: jest pracownikiem służby cywilnej; posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński,

[108] Praca wykonywana na tych stanowiskach nie może polegać na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa (art. 5).

[109] W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony – 12 miesięcy – z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z dwutygodniowym wypowiedzeniem. W przypadku ponownego zatrudnienia w służbie cywilnej osoby, która w przeszłości była urzędnikiem tej służby, stosunek pracy będzie mógł być nawiązany od razu, na podstawie mianowania. Z uprawnienia tego nie będą jednak mogły skorzystać osoby, z którymi ustanie stosunku pracy nastąpiło: w związku z odmową złożenia ślubowania; dwukrotną negatywną oceną pracy; utratą nieposzlakowanej opinii; orzeczeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby cywilnej (art. 35 ust. 7).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

norweski, rosyjski, ukraiński; jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony. Limit mianowań urzędników na dany rok budżetowy i środki finansowe na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu SC określa ustawa budżetowa (art. 6). Postępowanie kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o mianowanie prowadzi KSAP (egzamin składa się z trzech części: sprawdzianu wiedzy, umiejętności oraz predyspozycji kierowniczych). Z postępowania kwalifikacyjnego są wyłączeni absolwenci KSAP – składają wniosek o mianowanie, a Prezes Rady Ministrów wskazuje im pierwsze stanowiska pracy w służbie cywilnej (z wyjątkiem wyższych stanowisk). Ustawa utrzymała też dla urzędników służby cywilnej 9 stopni służbowych – nowo mianowany urzędnik zaczyna od najniższego stopnia, ale jednocześnie doprecyzowała warunki nadania najniższego stopnia służbowego – ma być przyznany w terminie 7 dni od dnia mianowania; z przyznaniem stopnia służbowego łączy się nabycie prawa do otrzymywania dodatku służby cywilnej[110]. Zmiana stopnia służbowego na wyższy jest uzależniona od wyniku oceny okresowej – stanowi ona formę rozliczenia z wypełnianych obowiązków i motywowania pracowników; stanowi też ważny element systemu awansów[111]. Ustawa określa też sytuacje, w których może nastąpić wygaśnięcie stosunku pracy z urzędnikiem SC, np. w przypadku: odmowy złożenia ślubowania; utraty obywatelstwa państwa UE lub innego; prawomocnego orzeczenia kary dyscyplinarnej o wydaleniu ze służby; prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione umyślnie; orzeczenia utraty praw publicznych lub zakazu wykonywania zawodu urzędnika w służbie cywilnej; trzymiesięcznej nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania; odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia lub niepodjęcia pracy w urzędzie, do którego urzędnik został przeniesiony; niepodjęcia wykonywania obowiązków służbowych mimo wezwania. Ponadto zwolnienie z pracy urzędnika SC może nastąpić w razie: dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny; trwałej niezdolności do pracy; likwidacji urzędu, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie; nieobecności w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok. Status urzędnika służby cywilnej to także przywileje, np. dodatek służbowy do pensji (jego wysokość zależy od stopnia służbowego danego urzędnika); stabilizacja zawodowa (ostrzejsze kryteria zwalniania w porównaniu z osobami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę).

[110] Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej (Dz.U. 2009, nr 211, poz. 1630) wysokość dodatku służby cywilnej dla I stopnia służbowego wynosi 0,47 mnożnika kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej; w 2010 roku dodatek służby cywilnej wynosił 880,70 zł brutto.

[111] Ustawa wprowadziła kilka zasadniczych zmian w obecnie funkcjonującym systemie ocen okresowych w służbie cywilnej i dotyczy ona także pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony: wprowadzono sztywny – 24-miesięczny – okres sporządzania ocen okresowych; wskazano okoliczności, w których bezpośredni przełożony może zmienić termin sporządzenia oceny; oraz określono sytuację, w której następuje obowiązkowe przedłużenie terminu sporządzenia oceny.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Do obowiązków członka korpusu służby cywilnej należy: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela; racjonalnie gospodarowanie środkami publicznymi; rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań; dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej; rozwijanie wiedzy zawodowej; a także godne zachowywanie się w służbie i poza nią. Jest on również obowiązany do wykonywania poleceń służbowych przełożonych. W sytuacji, gdy jest przekonany o niezgodności danego polecenia z prawem albo uważa, że zawiera ono znamiona pomyłki, ma obowiązek poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia, jest obowiązany je wykonać (chyba że polecenie prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia). Przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, nie wolno mu publicznie manifestować poglądów politycznych ani uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej, zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, nie może także łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego[112]. W przypadku urzędników służby cywilnej ustawa wprowadza zakaz tworzenia partii politycznych i uczestnictwa w nich, a osoby zajmujące wyższe stanowiska nie mogą nadto pełnić funkcji w związkach zawodowych. Ustawodawca zastrzegł również, że w służbie cywilnej nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli[113]. Rozwiązanie takie służy gwarancji bezstronności i rzetelności działań urzędników. Do ustawowych obowiązków członków korpusu SC należy również uczestnictwo w szkoleniach. Członkowie korpusu SC ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych. Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej są: upomnienie; nagana; pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy;

[112] Zatrudnieni w administracji podlegają też innym regulacjom, np. Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna) z 21 sierpnia 1997 roku (wraz ze zmianami Dz.U. 2006, nr 216, poz. 1584). Nakłada m.in. na urzędników obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnotą majątkową; niezłożenie oświadczenia lub podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową.

[113] „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkać można rozszerzający pogląd, że podległość taka istnieje także wtedy, gdy kierownik urzędu (przełożony) rozstrzyga o zakresie czynności podwładnego. Chodzi o sytuacje, gdy pomimo braku bezpośredniej podległości służbowej ktoś decyduje o obowiązkach zawodowych swojego krewnego. Będzie to miało miejsce np. wtedy, gdy pracownik bezpośrednio podlega naczelnikowi, ale realny wpływ na jego karierę zawodową ma również dyrektor (bezpośredni przełożony naczelnika) będący krewnym pracownika". Zob. J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004, s. 122.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej; zakaz przystępowania do konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej przez okres dwóch lat; zakaz zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez okres od dwóch do pięciu lat; wydalenie ze służby cywilnej. Karami dyscyplinarnymi wobec pracowników służby cywilnej są natomiast: upomnienie; nagana; nagana z ostrzeżeniem; nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres dwóch lat do wyższej kategorii zaszeregowania; obniżenie kategorii zaszeregowania; wydalenie z pracy w urzędzie. Za mniejszej wagi naruszenie obowiązków dyrektor generalny urzędu może ukarać członka korpusu służby cywilnej upomnieniem na piśmie. Ukaranie może być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym. Sprawy dyscyplinarne członków korpusu służby cywilnej rozpoznają komisje dyscyplinarne: w I instancji – komisja dyscyplinarna urzędu, w II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej. Komisję dyscyplinarną urzędu powołuje jego dyrektor generalny spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w tym urzędzie; komisja dyscyplinarna może być także powołana dla kilku urzędów. Wyższą Komisję Dyscyplinarną powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej. Wyższa Komisja Dyscyplinarna rozpatruje odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych.

W 2009 roku w postępowaniu kwalifikacyjnym na urzędnika mianowanego wzięło udział 1059 kandydatów (limit mianowań wynosił 1000), z których 590 zostało mianowanymi urzędnikami służby cywilnej. Należy dodać, że limitu mianowań nie wypełniono także rok wcześniej – w 2008 roku 653 osoby uzyskały liczbę punktów pozwalającą otrzymać mianowanie (limit mianowań wynosił 1000). W dyskusjach nad zamianami w systemie rekrutacji, zachęcającymi pracowników do ubiegania się o mianowanie, proponowano m.in. uproszczenie egzaminu (np. rezygnację z testu predyspozycji kierowniczych): „Ostatnio limit nie był wykorzystywany. Tak jak w latach ubiegłych egzamin składał się z trzech części – sprawdzianu wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych. Najwięcej, bo aż 75%, zdało pierwszą część. Więcej trudności sprawił sprawdzian umiejętności składający się z testów. Zdało go 60%. Z kolei test predyspozycji kierowniczych zdają prawie wszyscy, bo trudno to ocenić za pomocą testu. Dlatego w przyszłym roku nie będzie go już na egzaminie”[114]. Z informacji szefa Służby Cywilnej wynika, że zmiany w systemie rekrutacji już obowiązują, np. została przywrócona możliwość udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym osób deklarujących znajomość języka rosyjskiego [Informacja Szefa Służby Cywilnej, styczeń 2010][115].

Obok inicjatyw motywujących pracowników korpusu SC do udziału w egzaminie, podejmowane są działania, które można uznać za demotywujące, np.

[114] Zob. *180 tys. zł kosztuje wykształcenie urzędnika. Rozmowa z Jackiem Czaputowiczem, dyrektorem KSAP*, „Gazeta Prawna”, 04.08.2009.

[115] Zob. „Przegląd Służby Cywilnej” 2010, nr 1 (4), s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zapowiedź zmniejszenia limitu mianowań na kolejne lata; w 2009 roku limit i tak został zmniejszony z 1500 do 1000, podobnie ma być także w 2010 roku. Wiadomo też, że w kolejnych latach zmniejszone limity mianowań będą utrzymane, np. w 2011 roku planuje się mianowanie 1000 osób, a w 2012 roku – 1500 osób[116]. Do udziału w egzaminie nie zachęca także opóźnianie terminu mianowań osób, które uzyskały w danym roku status urzędnika mianowanego, np. w 2009 roku mianowania przesunięto z października na grudzień, co w praktyce oznaczało wstrzymanie wypłat dodatku służbowego. Pojawiły się zarzuty, że było to działanie celowe, a rząd zaoszczędził w ten sposób około 1,2 mln zł. Warto w tym miejscu wspomnieć o przygotowanym przez rząd Donalda Tuska projekcie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych (czerwiec 2009 r.), który – jeśli zostanie wprowadzony – zmieni także przepisy ustawy o służbie cywilnej. Projektowana racjonalizacja to m.in. pomysł zwolnienia z administracji około 10% pracowników. Mimo że rząd odstąpił od planowanej redukcji zatrudnienia, to wciąż zapowiada zwolnienia pracowników, choć w nieco mniejszym zakresie. Stwierdzenia członków rządu, że chodzi wyłącznie zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez administrację, spotkały się z krytyką wielu środowisk, np. zdaniem Józefiny Hrynkiewicz uzasadnienie rządowe w ogóle nie tłumaczy, dlaczego redukcja ma wynieść 10%, a nie na przykład 5% czy 50%? „Skoro redukcja zatrudnienia to racjonalizacja, to powinna wynieść 100% – racjonalizacja byłaby wtedy całkowita, oczywiście racjonalizacja w rozumieniu twórców projektu. Nie wiadomo, dlaczego zakłada się w równym stopniu redukcje w tych jednostkach organizacyjnych, gdzie wskaźnik wakatów jest bardzo duży, w tych, gdzie w praktyce jedyną możliwość wykonania zadań daje dodatkowe zatrudnienie pomocnicze osób kierowanych do urzędów przez Powiatowe Biura Pracy, a niektórych jednostek redukcje zatrudnienia mają w ogóle nie objąć (służby mundurowe, prokuratura, itd.)? Nie wiadomo także, dlaczego nie uwzględniono zmian demograficznych, dokonujących się w naszym kraju od wielu lat, oraz konieczności utrzymywania proporcjonalnie większego zatrudnienia w tych regionach (województwach), gdzie zadań jest stosunkowo więcej (przykład: Mazowsze, Śląsk, Wielkopolska i służby skarbowe w tych województwach posiadające znaczny niedobór etatów). Racjonalizacja zatrudnienia w sferze budżetowej powinna te zmiany również uwzględniać”[117].

Propozycje zawarte w rządowym projekcie skrytykował także Szef Służby Cywilnej, Sławomir Brodziński. Zaproponował, by ze względu na trudną sytuację budżetową ograniczyć niektóre przywileje urzędników służby cywilnej, np. zlikwidować dodatkowy urlop wypoczynkowy, zmniejszyć z dziewięciu do pięciu kolejne stopnie służbowe i wprowadzić zasadę, by urzędnicy mianowani

[116] Tamże.

[117] Zob. *Opinia do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych,* <http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=724>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nie otrzymywali stopni służbowych automatycznie po uzyskaniu dwóch kolejnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów[118]. Proponowane przez Szefa Służby Cywilnej rozwiązania mają na celu ochronę urzędników mianowanych przed zwolnieniami, niemniej sam pomysł zwolnień w służbie cywilnej brzmi niepokojąco. Tłumaczenia, że kryzys i trudna sytuacja gospodarcza uzasadniają tego typu reorganizację, a właściwie zmianę zasad funkcjonowania służby cywilnej, Józefina Hrynkiewicz kwituje następująco: „Silne państwo, szczególnie w trudnych okresach kryzysu, wymaga bardzo dobrej, tj. stabilnej, wysoko wykwalifikowanej administracji. Tymczasem samo ogłoszenie projektu zachęca najlepszych urzędników do poszukiwania innego (lepszego) zatrudnienia. Już na etapie pracy nad projektem z administracji zaczną oni odchodzić do sektora prywatnego"[119]. Jeśli propozycje te nie spowodują odejścia urzędników, to na pewno pogłębią istniejący chaos i niepewność wśród członków korpusu służby cywilnej, ale jak pokazuje historia zmian ustawowych, są to stałe elementy, towarzyszące funkcjonowaniu tej instytucji. Należy mieć nadzieję, że urzędnicy – przywykli do permanentnych reform służby cywilnej – nie będą masowo odchodzić z korpusu, tylko wzorem lat ubiegłych cierpliwie przeczekają, aż zapał reformatorów osłabnie.

2.8. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej *versus* ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku, jako odrębny tryb rozpoczęcia pracy w administracji, zachowała dotychczasowe rozwiązania dotyczące absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. „Myśmy nie dodali w naszej ustawie żadnego przywileju absolwentom KSAP, nie dodaliśmy ani jednego dodatkowego uprawnienia. Są to elementy, które były obecne w roku 2006 i zostały utrzymane. Nawet bym powiedział, że w roku 2006 dodano jeden, dlatego że absolwent KSAP, uzyskując z automatu mianowanie, wchodził także z automatu do Państwowego Zasobu Kadrowego. I to na pewno był dodatkowy przywilej, pozwalający absolwentom KSAP zajmować wysokie stanowiska państwowe, czyli dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i ich zastępców" – zapewniał szef kancelarii premiera[120], i jednocześnie przypominał członkom komisji sejmowej, że „KSAP nie jest nastawiona na przygotowywanie osób na kierownicze stanowiska, lecz przede wszystkim na przygotowywanie – ustawa mówi o tym wyraźnie – urzędników służby cywilnej, służby publicznej, nawet tak to jest sformułowane, a dopiero w drugiej kolejności kandydatów na wyższe stanowiska. Istnienie KSAP jest związane z wypełnianiem wymogu

[118] Zob. *O zwolnieniach w administracji państwowej zadecyduje audyt*, „Gazeta Prawa", 24.09.2009.

[119] Tamże.

[120] Wystąpienia zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Adama Leszkiewicza. Zapis stenograficzny (505) z 54. Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 4 listopada 2008 roku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

art. 153 Konstytucji, mówiącego właśnie o zawodowym wykonywaniu zadań państwa przez członków korpusu służby cywilnej. I o tym też należy pamiętać"[121]. Adam Leszkiewicz bronił również uprzywilejowanej pozycji absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w stosunku do pracowników służby cywilnej, którzy status urzędnika mianowanego mogą uzyskać w wyniku postępowania kwalifikacyjnego. Warto przypomnieć, że o mianowaniu absolwenta KSAP przesądza ukończenie szkoły i złożenie odpowiedniego wniosku – ustawa określa jedynie dwa warunki, jakie musi spełnić dana osoba: musi być pracownikiem służby cywilnej oraz znać co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych UE. „Jeśli chodzi o wątpliwości dotyczące mianowania absolwentów KSAP-u od razu, bez przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego. No, każdy, kto wie, jak wygląda 18-miesięczny kurs w KSAP-ie i jak ciężkie są tam egzaminy, wie, że zdecydowanie można to porównać do również bardzo trudnego egzaminu w trakcie postępowania kwalifikacyjnego. W tym przypadku rząd stoi na stanowisku, że te uprawnienia absolwentom KSAP-u się po prostu należą" – argumentował Szef Kancelarii Premiera[122].

Należy też dodać, że ustalenie miejsc uprawnionych do mianowania w danym roku następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP, co oznacza w praktyce, że zmniejszają oni limit mianowań dla pracowników służby cywilnej [Filaber 2008, s. 298]. Inne przywileje absolwentów KSAP utrzymane przez obowiązującą ustawę to: (1) zasada, że premier wskazuje absolwentom kolejnych roczników pierwsze stanowiska pracy przedstawione przez Szefa Służby Cywilnej; (2) zwolnienie z odbywania służby przygotowawczej. Statut KSAP nakład natomiast na absolwentów pewne obowiązki, w tym przepracowanie w administracji pięciu lat po ukończeniu szkoły; jeśli urzędnik rezygnuje z pracy przed upływem tego terminu, musi zwrócić pełne koszty studiów. Do zwrotu tej kwoty zobowiązani są również studenci KSAP skreśleni z listy słuchaczy[123].

We wstępie wspominałam, że decyzję o utworzeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej podjął rząd Tadeusza Mazowieckiego w maju 1990 roku. Otwarcie KSAP nastąpiło w 1991 roku, a dwa lata później Szkołę ukończył pierwszy rocznik studentów[124]. Dzięki powstaniu Krajowej Szkoły – pisze Witold Mikułowski – wyraźnie dowartościowany został profil specjalisty z dziedziny administracji publicznej [Mikułowski 2004, s. 102]. Warto w tym miejscu

[121] Tamże.

[122] Tamże.

[123] Kosztów kształcenia nie muszą zwracać słuchacze lub absolwenci, którzy: nie podjęli pracy w administracji lub ją przerwali za zgodą premiera; nie podjęli pracy w administracji lub ją przerwali z przyczyn zdrowotnych; zostali skreśleni z listy słuchaczy KSAP z uwagi na stan zdrowia albo konieczność sprawowania opieki na dzieckiem do lat dwóch lub dzieckiem szczególnej troski, jeżeli samotnie wychowują takie dzieci.

[124] W 1993 roku zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Powstało z inicjatywy absolwentów pierwszego rocznika.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

także dodać, że początkowo niewiele urzędów było zainteresowanych zatrudnieniem absolwentów KSAP, wyjątek stanowiła Najwyższa Izba Kontroli – na przełomie lat 1994/1995 w NIK pracowało 24 (na 90) absolwentów KSAP. Ówczesny Prezes NIK, Lech Kaczyński, wspominał: „To był eksperyment, który mnie osobiście sporo kosztował. Wywołał znaczną liczbę donosów, skierowanych do wszystkich możliwych organów władzy. Opór był tak silny, że absolwentów drugiego rocznika na tak wysokich stanowiskach zatrudnić już nie mogłem. Niechęć starych urzędników wynikała nie tylko z obawy przed konkurencją. Mieli oni za złe młodym także i to, że ci od razu obejmowali wyższe stanowiska, dostawali większe pieniądze, a także mieli poczucie własnej wartości i lekceważyli dotychczasowe układy oraz zwyczaje”[125].

Kształcenie w Krajowej Szkole Administracji Publicznej trwa dwadzieścia miesięcy, a jego podstawowym celem jest przygotowywanie wysoko wykwalifikowanych kadr urzędników służby publicznej. Słuchacze KSAP są wyłaniani w postępowaniu kwalifikacyjnym spośród osób, które nie ukończyły 32 lat, legitymują się tytułem magistra i znają jeden z trzech języków obcych: angielski, francuski lub niemiecki. Rekrutacja do KSAP prowadzona jest raz w roku, a egzamin składa się z czterech etapów: test wiedzy ogólnej z zagadnień społecznych, prawnych, gospodarczych i administracyjnych; egzamin z języka obcego; przygotowanie pisemnego projektu na podstawie wykładu z zakresu problematyki życia społecznego; indywidualna rozmowa kwalifikująca, której część odbywa się w wybranym przez kandydata języku obcym. Program kształcenia obejmuje: prawo publiczne i administrację, ekonomię, finanse publiczne, stosunki międzynarodowe i politykę zagraniczną Polski, struktury i prawo Unii Europejskiej, stosowane nauki społeczne. Ważnym elementem kształcenia jest nauka języków obcych; język angielski jest obowiązkowy dla wszystkich, język niemiecki i język francuski są dodatkowe, do wyboru. Studenci KSAP odbywają również staże administracyjne w kraju i za granicą. „Program kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej nastawiony jest na zdobycie przede wszystkim umiejętności praktycznych, a wysokiej klasy specjaliści uczestniczący w jego realizacji, zarówno krajowi, jak i zagraniczni praktycy administracji oraz nauczyciele akademiccy, pozwalają słuchaczom zdobyć szeroką wiedzę i kompetencje w dziedzinie administracji publicznej. Samodzielna i indywidualna praca, treningi, warsztaty badawcze, gry symulacyjne i decyzyjne organizowane przez Szkołę, a nie tradycyjne wykłady, umożliwiają słuchaczom rozwój zdolności twórczych, śmiałości i pewności w podejmowaniu decyzji, zdolności kreatywnego myślenia i sztuki porozumiewania się” [Filaber 2008, s. 297].

Nauka w Szkole nie może być łączona z zajęciami zarobkowymi; studentom wypłacane jest stypendium (około 2400 zł brutto miesięcznie) i opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne. Corocznie do KSAP przyjmowanych jest około 60 słuchaczy (przeważają wśród nich absolwenci politologii, prawa,

[125] Zob. *Wypłynąć i zmienić*, „Gazeta Wyborcza”, 06.01.1995.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ekonomii), a ubiega się o przyjęcie około 8–10 osób na jedno miejsce[126]. Wśród studentów KSAP przeważają osoby w wieku 25–27 lat, np. w 2006 roku stanowiły 72% ogólnej liczby słuchaczy. Od początku istnienia KSAP, tj. od 1991 roku do lutego 2009 roku, szkołę ukończyło 900 osób, które podjęły pracę w administracji.

Absolwenci KSAP pracują na wszystkich szczeblach administracji publicznej, ale na pierwszym miejscu – pod względem liczby zatrudnionych – jest administracja rządowa (centralna i terenowa); 90% absolwentów podejmuje pracę w administracji centralnej. Najbardziej cenionymi wśród nich są samodzielne stanowiska starszych lub głównych specjalistów oraz naczelników, co podkreślała dyrektor Krajowej Szkoły: „Bardzo lubimy dla naszych absolwentów stanowisko głównego specjalisty. To pozycja już samodzielna (może nawet przysługiwać dodatek funkcyjny), ale jeszcze niewymagająca kierowania zespołem podwładnych, zazwyczaj starszych, zasiedziałych w urzędzie i często nieufnych. Większość absolwentów trafia właśnie na to stanowisko, ale bywają też natychmiastowi wicedyrektorzy czy dyrektorzy departamentów"[127]. W ostatnich latach wzrosła liczba ofert pracy przedstawianych absolwentom, np. w 2006 roku na każdego z absolwentów przypadały ponad trzy oferty (nie zawsze tak było, czego przykładem, jak pisałam, był 2002 rok i sytuacja absolwentów, którzy zarejestrowali się wówczas jako bezrobotni). Przeważają zazwyczaj oferty pochodzące z administracji rządowej. Wśród absolwentów z lat 2004–2006 największą popularnością cieszyły się takie urzędy, jak: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Pewną prawidłowością jest to, że najwięcej absolwentów zatrudniały urzędy nowo powstałe, np. w 2005 roku było to Ministerstwo Edukacji i Nauki, a w 2006 roku – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego[128].

Warto też podkreślić, że Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i jej model kształcenia były pomyślane jako szczególny typ szkoły wyższej, kształcącej pracowników administracji. Szkoła ma charakter aplikacyjny, praktyczny, a jej zadaniem jest przygotowanie wysoko wykwalifikowanych urzędników służby publicznej. Z tych złożeń wynika jej specjalny status i określone przywileje dla absolwentów KSAP. Można spotkać stwierdzenia, że jeśli warunki te nie będą spełnione, to istnienie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej nie ma większego sensu – „(…) w takiej sytuacji wystarczającą bazą rekrutacyjną dla administracji publicznej będą wszystkie uniwersyteckie wydziały

[126] Np. w 2000 roku do postępowania kwalifikacyjnego dopuszczono 636 osób, w 2001 r. – 610, w 2002 r. – 945, w 2003 r. – 613, w 2004 r. – 569, w 2005 r. – 447, w 2006 r. – 415 osób. Zob.: KSAP, *Raport 2001–2003*, Warszawa 2003, <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/raport/raport_ksap_2001_2003_pdf>; KSAP, *Raport 2003–2006*, Warszawa 2006, <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/raport/raport_ksap_2003_2006.pdf>.

[127] Zob. R. Wróbel, *Ksaperzy*, „Rzeczpospolita", 01.06.1995.

[128] <http://www.ksap.gov.pl/ksap/content/view/300/168/>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

prawa, administracji, ekonomii, zarządzania, różne szkoły zarządzania i administracji, a obok nich również studia podyplomowe i liczne kursy, szkolenia przygotowujące kadrę urzędników dla wszystkich szczebli administracji publicznej i prywatnej" [Tamże, s. 299].

Niezależnie od ocen czy postulatów dotyczących przyszłości Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ważne wydaje się to, że jej powołanie stanowi urzeczywistnienie idei, która także w Drugiej RP była żywo dyskutowana. Argumenty o konieczności stworzenia szkoły dla urzędników uzupełniano wówczas postulatami kształcenia urzędników przez uniwersytety, a także powołania specjalnej szkoły nauk politycznych [Radomski 2005, s. 16]. Jak zauważa Grzegorz Radomski – analizując propagowany przez obóz narodowy wzór urzędnika – wśród przymiotów osobowych wymieniano nie tylko konieczną znajomość prawa i administracji, ale także ogólne wykształcenie humanistyczne oraz wrażliwość estetyczną, dopełniające merytoryczne przygotowanie urzędnika *in spe*. Konieczność łączenia w zawodzie urzędniczym elegancji umysłu i ducha ujął obrazowo, cytowany przez autora, Roman Rybarski: „Przed kilkunastu laty, po przybyciu do jednego z miast galicyjskich, zapytałem znajomego, kto jest najwybitniejszym i najzdolniejszym z urzędników w jego mieście. Otrzymałem odpowiedź: radca sądowy X, gdyż pisze kompozycje na fortepian i urzędnik starostwa Y, który dokładnie zna historię sztuki. Oczywiście lepiej jest, że urzędnik zna się na fortepianie lub na historii sztuki, niż gdyby miał nie znać się na niczym, ale czy nie byłoby jeszcze lepiej, gdyby znali się oni przede wszystkim na prawie i administracji?" [Rybarski 1925, s. 16][129].

Uwagi końcowe

Kończąc ten rozdział, warto wspomnieć, że tak długo, jak długo budowany jest w Polsce korpus służby cywilnej, toczą się dyskusje nad powołaniem Samorządowej Służby Cywilnej (SSC). Idei tej nie udało się zrealizować, nie została nawet skonkretyzowana w postaci projektu legislacyjnego (zapowiadano, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotuje projekt ustawy na początku 2003 roku, tak by samorządowa służba cywilna była tworzona od 2004 roku). Wciąż jednak korpus samorządowy SC pozostaje w sferze zainteresowania i postulatów elit rządzących, np. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 przewiduje utworzenie w ramach służby cywilnej korpusu wojewodów, a także powołanie w samorządzie terytorialnym służby cywilnej[130].

[129] R. Rybarski, *Zadania polskiej inteligencji*, „Przegląd Wszechpolski" 1925, nr 1; cyt. za: G. Radomski, *Wzór urzędnika administracji publicznej w myśli obozu narodowego 1918–1939*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik administracji publicznej*, Włocławek 2005, s. 16.

[130] Zob. *Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 przyjęty przez Radę Ministrów skierowany do ogólnonarodowej debaty*, Warszawa, styczeń 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Przeciwnicy samorządowej służby cywilnej wskazują m.in. na kwestie finansowe, argumentując, że byłaby zbyt dużym obciążeniem dla budżetu państwa. Przytaczana wcześniej decyzja o przesunięciu na koniec roku mianowań w służbie cywilnej, ograniczanie limitów mianowań, by nie utrzymywać zbyt dużej rezerwy budżetowej, ale też zapowiedzi redukcji zatrudnienia w administracji (10% pracowników w każdym urzędzie), wpisując się w rządowy program oszczędności w administracji, wzmacniają jednocześnie stanowisko przeciwników czy sceptyków, którzy – jak podkreśla Jolanta Itrich-Drabarek – swoją niechęć wobec SSC często kwitują stwierdzeniem: „idea dobra, ale niemożliwa w obecnej sytuacji do przeprowadzenia" [Itrich-Drabarek 2004/2005].

Zwolennicy argumentują z kolei, że samorządowa służba cywilna – oparta na merytorycznych kryteriach obsady, awansu i zwalniania pracowników – leży w interesie państwa, ale przede wszystkim władz lokalnych, tych które chcą dbać o jakość świadczonych usług, sprawne działanie urzędów i skuteczną realizację celów polityki lokalnej. Wprowadzenie SSC wymusi też stosowanie czytelnych procedur kwalifikacji pracowników samorządowych i ujednolici system awansów zawodowych: „Polityka kadrowa w urzędach publicznych (a najczęściej jej brak), pozostawia wiele do życzenia. W samorządzie terytorialnym występują nieliczne przykłady (Racibórz, Konstantynów Łódzki) uwzględniania kryteriów doboru i oceny kwalifikacji zawodowych, których niski poziom jest widoczny nie tylko w małych gminach. Do rzadkości należy wyłanianie osób na stanowiska kierownicze przez procedury konkursowe (Kraków, Ostrów Wielkopolski). Stąd powszechne apele o stworzenie w administracji samorządowego odpowiednika służby cywilnej wyrażane przez różne siły polityczne i ekspertów" [Wojciechowski 2003][131].

Ważnym argumentem dla zwolenników samorządowej służby cywilnej jest także możliwość ograniczenia dominującej na szczeblu lokalnym praktyki „podziału łupów". Jak podkreśla Andrzej Zoll, patologią polskiej administracji samorządowej jest przede wszystkim upartyjnienie aparatu urzędniczego: „Jakże często się zdarza, że nowe władze samorządowe zamiast realizować swoje zadania na rzecz społeczności lokalnej i dobra wspólnego, przystępują na początku swojego działania do wymiany urzędników pracujących w organach samorządowych. Tworzenie czytelnych, podobnych do zasad określonych w ustawie o służbie cywilnej, przepisów normujących kwalifikacje, sposób i gwarancje zatrudnienia w służbie społecznościom lokalnym i wreszcie konsekwentne ich przestrzeganie stworzyć może prawne podstawy do zdyscyplinowania aparatu urzędniczego i zmiany postawy urzędników wobec obywateli, wreszcie do podniesienia godności tej służby nie tylko przez jakościową

[131] Cyt za: *Analiza w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej*, druk sejmowy nr 233, Zarząd Stowarzyszenia Absolwentów KSAP Warszawa, 25 styczeń 2006, <http://www.saksap.pl/pdf/nowela2006/stanowisko.pdf>, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zmianę jej pracy i co za tym idzie powszechnej oceny, ale również przez wymóg szanowania przez przełożonych, pochodzących z nadania społecznego, kwalifikacji i poglądów ludzi tworzących zawodowy aparat urzędniczy i oddzielenia ich od oceny pracy podległych im osób" [Zoll 2004, s. 22][132]. Zwolennicy samorządowej służby cywilnej zwracają również uwagę, że jej wprowadzenie wpłynie na likwidację innych negatywnych zjawisk obecnych w administracji samorządowej, np. nepotyzmu, korupcji, mobbingu [Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 118]. Podkreśla się ponadto, że profesjonalne kadry samorządowe są niezbędne, zwłaszcza w kontekście integracji z Unią Europejską – samorządy są bowiem głównymi beneficjentami unijnych programów, funduszy; od urzędników samorządowych – ich przygotowania i fachowości – zależy w dużej mierze absorpcja unijnych środków i powodzenie unijnych projektów.

Warto odnotować, że projekty tworzenia samorządowych kadr urzędniczych na wzór rządowej służby cywilnej powstają niezależnie od politycznych debat, np. Unia Metropolii Polskich w 2002 roku wystąpiła z koncepcją powołania Korpusu Urzędników Komunalnych. Zalążkiem korpusu urzędniczego miały być stanowiska: sekretarza, skarbnika i urbanisty, których – na wniosek prezydenta i/lub po konkursie – powoływałaby na czas nieokreślony rada miasta. Odwołanie mogłoby nastąpić większością 2/3 głosów rady. Wzmocnieniu miała ulec pozycja skarbnika gminy, który zyskałby prawo kontrasygnaty czynności prawnych prezydenta miasta, a także sekretarza gminy – również wyposażonego w prawo kontrasygnaty decyzji prezydenta i projektów uchwał, przedstawionych przez niego radzie do konsultacji pod względem zgodności z prawem. Proponowano również, by w skład korpusu weszli kierownicy głównych wydziałów urzędu miasta[133].

W dyskusjach nad samorządową służbą cywilną pojawiają się także inne propozycje rozwiązań, np. by: (1) uchwalić odrębne przepisy o samorządowej służbie cywilnej, obejmującej urzędników i pracowników samorządu terytorialnego; (2) wprowadzić do ustawy o pracownikach samorządowych pewne rozwiązania zawarte w ustawie o służbie cywilnej; (3) uchwalić jedną wspólną regulację dotyczącą obu grup [Giedrewicz-Niewińska 2008, s. 113]. Projekt wspólnej, jednolitej regulacji prawnej jest jednak krytykowany jako trudny czy wręcz niemożliwy do realizacji, głównie z powodów strukturalno-organizacyjnych. Przykładowo, Tomasz Grosse zwraca uwagę, że „nie można bezkrytycznie przenosić wszystkich rozwiązań prawnych rządowej służby cywilnej na grunt samorządowy. Trudno sobie na przykład wyobrazić szefa samorządowej służby cywilnej ze scentralizowanym aparatem kadrowym, szkoleniowym i programowym" [Grosse 2008, s. 107]. Helena Szewczyk także podkreśla, że

[132] Wystąpienie A. Zolla, zob. [w:] „O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego", Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka, 4 listopada 2003 r., Warszawa 2004, <http:www.senat.gov.pl/k5/agenda/seminar/a/031104.pdf>, s. 22.

[133] Zob. *Niezależni fachowcy w gminach*, „Gazeta Prawna", 26.11.2002.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ze względu na specyfikę samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego decentralizację i elementy autonomii, rozwiązania zawarte w ustawie o służbie cywilnej nie mogą być w całej rozciągłości zastosowane wobec pracowników samorządowych: „Specyfika samorządu terytorialnego wymaga przyjęcia tylko niektórych instytucji rządowej służby cywilnej" [Szewczyk 2008, s. 144]. Uważa ponadto, że właściwym rozwiązaniem byłoby uchwalenie odrębnej ustawy o samorządowej służbie cywilnej, która objęłaby wyłącznie osoby zatrudnione w tzw. urzędach samorządowych (urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich), w tym zwłaszcza wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, czyli zajmujące tzw. stanowiska urzędnicze[134].

Postulat uchwalenia odrębnej ustawy, wprowadzającej służbę cywilną na szczeblu samorządowym, pojawia się także w pracach innych autorów. Na ogół podkreślają oni, że rządową i samorządową służbę cywilną powinna łączyć idea służby cywilnej (m.in. wspólne standardy zawodowe i etyczne), a regulacje prawne ich dotyczące powinny być rozdzielone [Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 119]. W praktyce realizowana jest koncepcja druga, tj. są wprowadzane zmiany w Ustawie o pracownikach samorządowych, które zbliżają przepisy o tych pracownikach do ustawy o służbie cywilnej, np. w 2005 roku w ustawie o pracownikach samorządowych dokonano podziału wewnątrz grupy pracowników na osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych urzędniczych i stanowiskach urzędniczych, wprowadzono otwarty i konkurencyjny nabór na te stanowiska oraz dodatkowe rygory selekcyjne [Giedrewicz-Niewińska 2008, s. 113].

Nowelizacja z 2008 roku, mimo że zachowała dużą część przepisów z poprzedniej ustawy, wprowadziła też istotne zmiany, np. zrezygnowano z mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy (zniesienie mianowania uzasadniano tym, że funkcjonowało wyłącznie w gminach); pozostawiono natomiast trzy formy nawiązania stosunku pracy pracowników samorządowych: wybór, powołanie i umowę o pracę. Eliminację mianowania – pisze Tomasz Mordel – można odczytać jako ustępstwo ustawodawcy wobec polityków samorządowych, ale też zasadnicze odejście od zamysłu zbliżenia statusu urzędników administracji rządowej i samorządowej. „Na pewno jest to rezygnacja z najkorzystniejszej formy zatrudniania sprawdzonych i wykwalifikowanych pracowników, stwarzającej nie tylko daleko idącą ochronę stosunku pracy, ale też gwarantującej niezależność i właściwe wykonywanie zadań państwa" [Mordel 2009][135]. Co istotne, zobowiązano wszystkie urzędy gminne, starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie do utworzenia stanowiska sekretarza – wprowadzono wymóg odpowiednich kwalifikacji i zasadę, że osoba zatrud-

[134] Helena Szewczyk szeroko omawia rozwiązania dotyczące m.in.: zakresu obowiązywania, systemu rekrutacji, płac, odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu samorządowej służby cywilnej *in spe*. Zob. H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych,* Warszawa 2008, s. 141–159.

[135] T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, <http://www.samorzad.pap.pl/> (20.02.2009).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

niona na tym stanowisku nie może należeć do partii politycznych (ani ich tworzyć), ma być także zatrudniona na podstawie umowy o pracę (jest to bardziej stabilna forma zatrudnienia niż dotychczasowe powołanie). Wprowadzono również obowiązkową służbę przygotowawczą dla nowo przyjętych pracowników – jest to rozwiązanie obowiązujące w Ustawie o służbie cywilnej, które ma na celu wyłonienie profesjonalnej kadry urzędniczej, a tym samym wykluczenie osób niekompetentnych czy przypadkowych; utrzymano natomiast system ocen okresowych, ale nie będą przeprowadzane częściej niż co sześć miesięcy (ale też nie rzadziej niż raz na dwa lata).

Michał Kulesza, rekomendując nową ustawę o pracownikach samorządowych, podkreślał, że „zastępuje ona dziurawe i niedostosowane do obecnej sytuacji przepisy, które funkcjonują od prawie 20 lat. Chodzi o to, by praca w samorządzie podlegała podobnym regułom co praca w administracji rządowej. Ważne są w szczególności zasady zatrudniania czy jego stabilność. Trzeba stworzyć współczesny korpus urzędniczy w samorządach”[136]. Z kolei Jerzy Regulski, oceniając pozytywnie nowelizację, zastanawia się jednocześnie, czy zbliża ona samorządy do profesjonalnej administracji, chronionej przed upartyjnieniem i uzależnieniem od niepożądanych wpływów?[137] Zapewne odpowiedź na te pytania przyniesie praktyka stosowania nowych przepisów. Mimo narzekań, że po raz kolejny nie udało się wypracować i wdrożyć ustawy o samorządowej służbie cywilnej, to zmiana dotychczas obowiązujących przepisów – oddalająca wizję samorządu terytorialnego nieobjętego regułami służby cywilnej – jest na pewno korzystna.

[136] Zob. *200 tys. pracowników samorządów czeka zmiana zasad zatrudnienia*, „Gazeta Prawna”, 04.03.2008.

[137] Zob. *Sejm uchwalił nową ustawę o pracownikach samorządowych*, <http://kadry.wp.pl/aktualnosci/zmianywprawie/sejm-uchwalil-nowa-ustawe-o-pracownikach-samorzadowych,s.34,c,197,a,2480.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Urzędnicy służby cywilnej – szkic do portretu socjologicznego

> Cóż my dzisiaj wiemy o biurokracji! To już tylko blade Parkinsonowskie cienie dumnej i wyniosłej kasty, rządzącej kontynentalną Europą XIX wieku. Ustrojona w specjalne, mające ją wyróżniać spośród otoczenia, kolorowe mundury i kapelusze różnorakich krojów, zbrojna w rytualne wprawdzie, ale wcale nie umowne mieczyki w szamerowanych pochwach, reprezentowała PAŃSTWO na zewnątrz w służbie dyplomatycznej i wewnątrz wobec poddanych – tak, raczej poddanych niż obywateli, choćby nawet obywatelami formalnie się już nazywali. Prawo chroniło szczególnymi przepisami członków tej kasty przed obrazą, zniewagą czy oszczerstwem, a ich świadectwu przed sądami przysługiwała wyższa wiarygodność, *publica fides*, oznaczająca, że dla sądu zeznanie urzędnika, powołującego się na urzędowy status, musiało z definicji przeważyć nad zeznaniem innego obywatela, a co więcej, nie wymagało dowodów (…)[1].

Wstęp

Dość często można się spotkać z twierdzeniami, że praca w administracji publicznej nie przypomina ścieżki szybkiego awansu, jaki spotyka się w sektorze prywatnym, jest natomiast wymagającym wytrwałości, względnie długim pokonywaniem kolejnych administracyjnych szczebli i zdobywaniem służbowych stopni oraz stanowisk[2]. W podobny sposób specyfikę pracy w administracji charakteryzują niektórzy urzędnicy: „Nic nie dzieje się tu z dnia na dzień, to są miesiące, kwartały, a nawet lata. (…) Nie jest to miejsce dla kogoś, kto jest w gorącej wodzie kąpany. Nie można się nastawiać na to, że będzie się robiło bardzo szybko, bardzo ciekawe rzeczy, że bardzo szybko się awansuje i osiągnie zadowalający poziom wynagrodzenia. Jest to praca dla ludzi, którzy wiedzą, czego chcą, praca, która zapewnia pewną stabilizację. Nie ma złotych gór ani szalonych pensji, ale jest to dobre miejsce dla ludzi, którzy się specjalnie nie spieszą do karier, awansów. Wszystko w swoim czasie, na

[1] S. Bratkowski, *Biurokracja. Historia i lekarstwa,* „Rzeczpospolita", 22.03.99

[2] J. Zbonikowska, *Służby publiczne,* <http://www.pracuj.pl/praca-sektor-publiczny–25827.htm>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wszystko trzeba poczekać"[3]. O wyborze tego typu kariery decyduje wiele czynników, np. indywidualne zainteresowania, marzenia, aspiracje, kompetencje, rodzinne tradycje, a czasem po prostu przypadek. Zawód urzędnika jest także misją, ale zdarza się, że urzędnicy, nabywając w administracji wiedzę i doświadczenie zawodowe, odchodzą do sektora prywatnego lub szukają innych, ciekawszych, lepiej płatnych posad. Coraz częściej też rozważają bądź decydują się na pracę w instytucjach Unii Europejskiej (UE). Zainteresowanie unijnymi procedurami rekrutacyjnymi i organizowanymi konkursami na eurourzędników jest w Polsce bardzo duże – pierwszy narodowy konkurs na urzędników unijnych zorganizowano pod koniec 2003 roku. Internetową aplikację EPSO (Europejskie Biuro Selekcji Pracowników) wypełniło wówczas około 12,5 tys. Polaków, co stanowiło 30% wszystkich kandydatów z nowych państw członkowskich[4]. Rekrutacje dla kilkuset osób nie zdarzają zbyt często, a jeśli już, to są związane z ważnymi wydarzeniami, jak np. rozszerzenie Unii Europejskiej. Instytucje i urzędy europejskie ogłaszają natomiast otwarte konkursy na specjalistów, organizują także nabory na kilkumiesięczne staże – w 2008 roku w unijnych strukturach było zatrudnionych dwa tysiące Polaków, z czego ponad tysiąc stanowili urzędnicy Komisji Europejskiej[5]. Integracja z UE, otwierając nowe perspektywy zawodowe dla polskich urzędników, zwiększyła także zapotrzebowanie w urzędach krajowych na tzw. urzędników europejskich, znających się na problematyce unijnej i zajmujących się funduszami europejskimi, oraz urzędników odpowiedzialnych za obsługę prezydencji polskiej w UE.

Administracja publiczna, zwłaszcza służba cywilna, oferując zatrudnienie w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich, mimo konkurencji na rynku stanowi jednak dla wielu osób atrakcyjne miejsce pracy. Z danych Departamentu Służby Cywilnej KRM wynika, że zainteresowanie pracą w administracji rządowej, choć zmalało w ciągu ostatnich pięciu lat, wciąż utrzymuje się na dość wysokim poziomie: o jedno miejsce pracy w służbie cywilnej w latach 2001–2004 ubiegało się średnio 35 kandydatów, w 2005 roku – 26, a w 2007 roku – 15[6]. Ponadto z danych dotyczących naboru w 2008 roku

[3] Zob. *Urzędnik – główny specjalista w departamencie kontroli skarbowej*, <http://pracuj.pl/praca-sektor-publiczny-porady-głowny-specjalista-w-departamencie-kontroli-skarbowej.htm#top>, (31.12.2003).

[4] Zob. I. Trusewicz, *Urzędnicza kariera w unijnych strukturach*, „Rzeczpospolita", 02.01.2008. Europejskie Biuro Selekcji Kadr (ESPO) powstało w 2002 roku, a jego zadaniem jest organizacja konkursów na stanowiska we wszystkich instytucjach i organach Unii Europejskiej. EPSO zapewnia również pomoc w organizacji selekcji kadr na wniosek poszczególnych instytucji i agencji UE.

[5] Zob. I. Trusewicz, *Urzędnicza kariera...*, jw.

[6] Zob. J. Pawłowski, A. Sidor, *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r.*, KPRM, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa, styczeń 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wynika, że na różne stanowiska w urzędach należących do korpusu służby cywilnej zostało przyjętych 12,5 tysiąca kandydatów[7].

W sprawozdaniu podsumowującym 2005 rok, Szef Służby Cywilnej, dokonując ogólnej oceny podległych mu kadr urzędniczych, stwierdził: „Z punktu widzenia socjologicznego, skupione w korpusie służby cywilnej kadry administracji rządowej stanowią swoisty konglomerat starego i nowego, doświadczenia i młodości, rutyny i energii, nawyków dobrych i złych. Przeorane licznymi czystkami, wypłukane wskutek płacowej konkurencji z najbardziej aktywnych i niebojących się zmian jednostek, pozostawały w wielu wypadkach w stanie specyficznej chronicznej «wyuczonej bezradności». Kierowane przez zwierzchników w większości niezasługujących na określenie ich jako menedżerów, ponieważ, abstrahując już od politycznego i koteryjnego nepotyzmu, nawet merytoryczne kryteria doboru na stanowiska kierownicze opierały się na dominacji zasady doboru «najlepszego specjalisty», bez wnikania i badania jego/jej kompetencji kierowniczych i przywódczych. Jeżeli dodamy do tego liczne, ugruntowane codziennym doświadczeniem postawy klientelizmu, kolesiostwa, sytuacje opłacalności lekceważenia zasad etycznych i – cichego lub otwartego – sprzyjania poszczególnym układom politycznym, ujrzymy obraz dramatycznie odbiegający od stanu pożądanego, w którym fachowe i etyczne kadry stanowią najsilniejszy czynnik powodzenia modernizacji kraju" [Pastwa 2005, s. 7]. W państwach o podobnych do Polski doświadczeniach z reżimem komunistycznym wprowadzano różne rozwiązania, mające na celu budowę nowych kadr administracji publicznej – od działań zmierzających do całkowitego usunięcia większości zastanego aparatu administracyjnego, przez pozostawienie spraw ich własnemu biegowi (przy jednoczesnym uzyskiwaniu kadrowych korzyści politycznych przez aktualnych decydentów), po mniej lub bardziej systemowe próby aktywnego wpływania na zmiany kulturowe, w tym mentalność aparatu urzędniczego. W Polsce – podkreśla Jan Pastwa – przyjęte po 1989 roku rozwiązania ustawowe zakładały selekcję pozytywną, tzn. wobec nowo przyjmowanych pracowników stosowano otwarty i konkurencyjny nabór, a osoby już zatrudnione mogły wybierać między akceptacją nowych zasad i rozwojem kariery zawodowej, opartej na kryteriach merytorycznych w charakterze urzędnika służby cywilnej, a nieangażowaniem się i stopniowym osiąganiem wieku emerytalnego, gdy decydowały się pozostać w administracji publicznej. W praktyce oznaczało to, „świadomą zgodę na pracę z kadrami takimi, jakie w danym momencie były dostępne, i odsunięcie w czasie pełnej realizacji pożądanej zmiany kulturowej i mentalnościowej" [Tamże, s. 8]. Otwarty i konkurencyjny nabór na wszystkie stanowiska urzędnicze, a w związku z tym faktyczna realizacja konstytucyjnej zasady równego dostępu obywateli do służby publicznej, stały się jednocześnie podstawą budowy służby cywilnej w Polsce.

[7] Zob. *Zatrudnienie i wynagrodzenie w służbie publicznej w 2008 roku*, KPRM, Warszawa 2008, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Szkic do portretu współczesnych urzędników rozpocznę od ogólnej charakterystyki społeczno-demograficznej członków korpusu służby cywilnej, by na tym tle przedstawić urzędników służby cywilnej, a zwłaszcza grupę 100 urzędników, którzy wzięli udział w przeprowadzonych przeze mnie badaniach. Respondenci, jak wspominałam, zostali wylosowani w listopadzie 2002 roku z elektronicznej bazy danych Urzędu Służby Cywilnej, w której zrejestrowanych było ogółem 823 urzędników SC. Należy dodać, że do rejestru nie były wtedy wpisane osoby, które uzyskały mianowanie w październiku 2002 roku. Udostępniając w 2002 roku bazę danych, pracownicy Urzędu Służby Cywilnej informowali nadto, że może być ona niekompletna, a nawet nie do końca aktualna, gdyż urzędy nie zawsze przekazywały informacje o przeniesieniach, awansach bądź rozwiązaniu stosunku pracy z urzędnikiem korpusu SC. Urząd Służby Cywilnej nie dysponował także pełnymi danymi na temat stopni służbowych przyznawanych urzędnikom służby cywilnej przez dyrektorów generalnych urzędów. Mimo braków, elektroniczna baza danych USC była wówczas jedynym dostępnym zbiorem informacji o urzędnikach mianowanych korpusu SC – tworzono ją i aktualizowano na podstawie wniosków o mianowanie dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz indywidualnych zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego; zawierała m.in. informacje takie jak płeć urzędników, rok urodzenia, ukończone kierunki studiów, posiadane tytuły naukowe oraz certyfikaty potwierdzające znajomość języków obcych.

Na podstawie wypowiedzi respondentów zostały odtworzone drogi prowadzące do korpusu służby cywilnej, związane z nimi typy karier zawodowych, a także motywy, jakie decydują o wyborze profesji urzędniczej – dotyczące zarówno podjęcia pracy w administracji publicznej, jak i ubiegania się o status urzędnika mianowanego służby cywilnej. Analizie poddano również możliwości awansu zawodowego w służbie cywilnej, w tym czynniki ułatwiające bądź utrudniające karierę w administracji publicznej. Jednym z wątków podjętych badań były perspektywy zawodowe, jakie w związku z integracją europejską i członkostwem Polski w Unii Europejskiej stały się udziałem urzędników służby cywilnej. Spostrzeżenia respondentów na temat Unii Europejskiej jako kreatora zmian w polskiej administracji publicznej są interesujące tym bardziej, że bezpośrednio uczestniczą oni w dostosowywaniu struktur polskiej administracji do standardów unijnych; wielu z nich ma także doświadczenie związane z pracą w unijnych urzędach lub urzędach państw członkowskich UE. Należy podkreślić, że przeprowadzone badania dotyczą stosunkowo nielicznej grupy pracowników administracji publicznej – nawet wśród członków korpusu służby cywilnej urzędnicy stanowią około 6% zatrudnionych. Jest to jednak grupa szczególna, zarówno ze względu na sposób rekrutacji (obowiązuje procedura zobiektywizowanego, pisemnego i anonimowego postępowania kwalifikacyjnego), jak i stawiane urzędnikom wysokie wymagania zawodowe oraz etyczne. Szkicując drogi karier zawodowych respondentów, analizując moty-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wy podjęcia pracy w służbie cywilnej i perspektywy zawodowe, starałam się jednocześnie pokazać to, co w decyzjach i wyborach urzędników jest ponadjednostkowe, co tworzy wzory zachowań charakterystyczne dla całej grupy, a nadto pozwala lepiej zrekonstruować proces kształtowania się nowej kadry administracji publicznej – urzędników służby cywilnej.

Analizując powyższe zagadnienia, nie koncentruję się na tym, jak od strony formalnej wygląda proces kwalifikacji osób ubiegających się o status urzędnika mianowanego czy obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej – szczegółowo kwestie te reguluje Ustawa o służbie cywilnej oraz stosowne rozporządzenia[8]. Staram się natomiast opisać i wyjaśnić, „kto i dlaczego?" wybiera karierę w służbie cywilnej i jakie są rzeczywiste kryteria awansu w służbie cywilnej, a dokładnie, co jest brane pod uwagę przy awansie, a co w odczuciu urzędników powinno być takim kryterium. Mam świadomość, że przedstawiony w tej części pracy materiał badawczy w postaci wypowiedzi respondentów – prezentowanych przez nich opinii – dotyczy przede wszystkim sytuacji i rozwiązań prawnych, które obowiązywały w służbie cywilnej przed 2006 rokiem (ze 100 wywiadów 12 zostało przeprowadzonych w 2006 i 2007 roku). Nie ujmuje to jednak poczynionym obserwacjom wartości poznawczej ani aktualności. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej w 2006 roku nie zmieniła zasad awansu na średnim szczeblu zarządzania ani też reguł przyznawania stopni służbowych; po wyłączeniu w 2006 roku wyższych stanowisk z korpusu służby cywilnej, obowiązująca w ich przypadku procedura powołania funkcjonowała stosunkowo krótko, zastąpiona przez znowelizowane w 2008 roku przepisy, które – pod nieco zmienionymi warunkami – przywróciły konkurencyjny i otwarty nabór na wyższe stanowiska (nazywany dawniej konkursem). Opinie respondentów na temat konkursów, a nade wszystko postulowane różne modele kariery i awansu w służbie cywilnej – wizja kariery jako powolnego procesu zdobywania kolejnych szczebli w hierarchii urzędniczej, z jasno wyznaczoną ścieżką awansu od pracownika, przez status urzędnika, do wyższych stanowisk w służbie cywilnej czy postulowany model „otwarty", w którym każda osoba spełniająca określone warunki może ubiegać się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (jeszcze do niedawna stanowiska te miały być

[8] Zob.: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz.U. 2007, nr 13, poz. 82); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz.U. 2007, nr 249, poz. 1857); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 maja 2008 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego (Dz.U. 2008, nr 93, poz. 587); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. 2007, nr 12, poz. 79).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zarezerwowane wyłącznie dla urzędników) – są interesujące zwłaszcza teraz, gdy dyskutowane przez urzędników rozwiązania stały się faktem. O wyższe stanowiska w służbie cywilnej może obecnie ubiegać się każdy, kto spełnia przewidziane dla stanowisk tych wymagania – stworzono w ten sposób takie same szanse awansu dla urzędników i pracowników służby cywilnej, umożliwiono także obejmowanie wyższych stanowisk osobom spoza korpusu SC. Istotne wydaje się również to, że – w związku z przeprowadzanymi wielokrotnie nowelizacjami ustawy o służbie cywilnej – w dyskursie publicznym można było usłyszeć przede wszystkim głosy reformatorów, głównie polityków; ich postulaty, propozycje i argumenty docierały za pośrednictwem mediów do opinii publicznej. Dlatego też warto wsłuchać się w opinie urzędników służby cywilnej, którzy bezpośrednio doświadczają skutków politycznych decyzji i reform w tworzonej przez nich instytucji.

1. Korpus służby cywilnej – charakterystyka społeczno-demograficzna

Na wstępie należy zaznaczyć, że urzędnicy służby cywilnej stanowią niewielki procent ogólnej liczby członków korpusu SC. Nazywa się ich elitą korpusu służby cywilnej lub elitą urzędników państwowych, głównie z powodu innego niż w przypadku pracowników sposobu rekrutacji, wyższych wymagań dotyczących kwalifikacji, większych gwarancji zatrudnienia, a także posiadanych przez nich przywilejów, np. dłuższych urlopów czy dodatku służbowego. Można jednak spotkać opinie o niesłusznym faworyzowaniu urzędników służby cywilnej kosztem pracowników korpusu. „Odmienne traktowanie tych dwóch podstawowych kategorii członków korpusu służby cywilnej – pisze Witold Mikułowski – mające oparcie w różnych formach nawiązania stosunku pracy, jest rozwiązaniem niesprawiedliwym przede wszystkim dla średnich kadr administracji i niedobrym dla administracji, której skuteczność opiera się na kadrach wyższych i średnich. Otrzymanie statusu urzędnika służby cywilnej nobilituje, ale nie oznacza koniecznie lepszych perspektyw awansu funkcjonalnego (poza hipotetycznym bardziej niż realnym dostępem do wyższych stanowisk w służbie cywilnej). Praktycznie może on być podwładnym pracownika służby cywilnej" [Mikułowski 2004, s. 99]. Podobne zastrzeżenia i uwagi zostały zawarte w rządowym raporcie z 2009 roku na temat systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej. Jego autorzy piszą: „Wątpliwości budzi logika rządząca podziałem na pracowników korpusu służby cywilnej i urzędników służby cywilnej – jedynym kryterium podziału jest zdanie egzaminu. (…) Nie ma większego uzasadnienia sytuacja, w której urzędnicy służby cywilnej są zatrudniani na najniższych stanowiskach w służbie cywilnej i z racji posiadanego statusu są uprzywilejowani (dodatek służby cywilnej) w stosunku do pracowników zajmujących wyższe, bardziej odpowiedzialne stanowiska, ale

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nieposiadających takiego statusu”[9]. W raporcie pojawia się także propozycja, by status urzędnika służby cywilnej ograniczyć wyłącznie do osób sprawujących najbardziej odpowiedzialne stanowiska: „Wydaje się, że grupa urzędników służby cywilnej powinna zostać ograniczona do osób zajmujących najbardziej odpowiedzialne stanowiska pracy, wiążące się w sposób bezpośredni z wykonywaniem władzy publicznej”[10]. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby utrzymanie istniejącego podziału na pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej, zdecydowanie jednak ograniczyłoby liczbę urzędników służby cywilnej.

W kontekście powyższych propozycji, i pojawiających się zarzutów o nieuzasadnionym uprzywilejowaniu urzędników służby cywilnej, warto pamiętać, że status urzędnika SC to nie tylko nobilitacja lub możliwość lepszych perspektyw awansu, to także dodatkowe obowiązki, z których są zwolnieni pracownicy korpusu, np.: dużo większa dyspozycyjność urzędników (m.in. możliwość przeniesienia w każdej chwili na inne stanowisko); ograniczenie praw obywatelskich (urzędnicy nie mają prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich, nie mogą również pełnić funkcji w związkach zawodowych); ograniczenia związane z podejmowaniem dodatkowego zatrudnienia czy zakaz podejmowania działalności gospodarczej (na mocy przepisów Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Nie przywileje zatem, a w każdym razie nie one przede wszystkim, określają wyjątkowy status i pozycję urzędników, ale znacznie większy zakres obowiązków wynikających z pełnienia służby publicznej.

Do października 2009 roku zostało mianowanych ogółem 7000 urzędników (w tej grupie są również absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej); cały korpus wraz z pracownikami liczy około 120 tys. osób. Do 2005 roku o mianowanie najczęściej ubiegali się pracownicy ministerstw i urzędów centralnych – stanowili około 60–69% wszystkich kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego; około 11–14% kandydatów stanowili pracownicy urzędów wojewódzkich, 14–20% to pracownicy urzędów terenowych. Najmniej licznie reprezentowaną grupę, około 2%, tworzą pracownicy wojewódzkich i powiatowych służb i straży[11]. W 2004 i 2005 roku proporcje pomiędzy kandydatami z ministerstw i urzędów centralnych a pracownikami urzędów terenowych uległy zmianie – w pierwszej grupie o prawie połowę spadła liczba uczestników postępowań kwalifikacyjnych (38% i 25%), w drugiej zaś o ponad połowę wzrosła (45% i 59%). Należy podkreślić, że 2004, 2005 i 2006 rok były wyjątkowe pod względem liczby pracowników korpusu ubiegających się o status urzędnika mianowanego służby cywilnej. O powodach wzmożonej aktywności kandydatów w tych latach pisałam wcześniej,

[9] Zob. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian,* KPRM, Warszawa 2009, s. 10.

[10] Tamże.

[11] Zob. *Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej w 2005 r.*, s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przedstawiając m.in. opinie organizatorów postępowań kwalifikacyjnych: dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Szefa Służby Cywilnej oraz członków Rady Służby Cywilnej. Warto w tym miejscu uzupełnić prezentowane opinie o wyniki badań, w których pracownicy korpusu służby cywilnej oceniają postępowania kwalifikacyjne i wyjaśniają powody niedużego, ich zdaniem, zainteresowania egzaminami.

Tabela 1. Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej 1997–2009

Rok	Limit mianowań	Liczba zgłoszeń	Liczba osób, które wzięły udział w egzaminie	Liczba osób mianowanych*
1997		8558	750	116
2000	2800	559	454	465
2001	500	b.d.	324	276
2002	400	412	374	291
2003	450	675	630	447
2004	600	1639	1406	600
2005	1500	5104	4176	1498
2006	3000	3637	3455	1845
2007	3000	736	718	219
2008	1000	b.d.	b.d.	653
2009	1000	1059	b.d.	590
Ogółem				7000

* Razem z absolwentami KSAP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w: *Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2004 rok,* a także w *Raporcie z badań dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r.*, KPRM, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa, styczeń 2009.

Zamieszczone w tabeli 1 dane liczbowe wyraźnie wskazują, że rocznie z wielotysięcznego korpusu służby cywilnej stosunkowo niewielka liczba osób decyduje się na udział w postępowaniu kwalifikacyjnym; są lata, w których stanowią oni niewiele ponad 4% wszystkich pracowników korpusu służby cywilnej, ale na ogół ich liczba nie przekracza 1%. Można oczywiście tłumaczyć stosunkowo niedużą liczbę kandydatów niskim kwalifikacjami pracowników służby cywilnej, którzy nie chcą lub boją się poddać zewnętrznej weryfikacji; może też „korzyści" wynikające ze statusu urzędnika mianowanego nie są aż tak duże (atrakcyjne), by podjąć trud postępowania kwalifikacyjnego? Ale może jest też tak – co sugerują powyższe dane – że częste zmiany ustawy o służbie cywilnej, a także zmiany reguł postępowania kwalifikacyjnego odgrywają istotną rolę w kalkulacjach i decyzjach urzędników *in spe*? Jakkolwiek nie tłumaczyć niedużego zainteresowania zdobyciem statusu urzędnika mianowanego służby cywilnej, nie zmienia to faktu, że z grupy osób, które decydują się taki trud podjąć, na ogół połowa (lub nieco tylko więcej) jest w stanie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zakończyć postępowanie kwalifikacyjne z pozytywnym skutkiem; są to najlepsi z najlepszych, ale trudno w tak małej liczbie „zwycięzców" szukać powodów do zadowolenia.

Ewaluacja postępowań kwalifikacyjnych w formie badań ankietowych jest prowadzona od 2000 roku. Wyniki badań były publikowane w corocznych raportach Urzędu Służby Cywilnej w latach 2000–2005, a także w raportach przygotowanych przez Departament Służby Cywilnej (2007–2008)[12]. Poza szczegółową analizą stosowanych w urzędach metod rekrutacji i selekcji kandydatów, informacjami na temat zainteresowania pracą w administracji publicznej czy analizą problemów związanych z rekrutacją i postępowaniem kwalifikacyjnym w służbie cywilnej, w raportach przedstawione są także odpowiedzi respondentów na pytanie o czynniki, które zniechęcają potencjalnych kandydatów do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym. Katalog wymienianych barier praktycznie nie zmienił się w ciągu ostatnich lat. Wśród nich dwa elementy są wskazywane najczęściej: wysoki stopień trudności egzaminu (58%) oraz wymóg udokumentowanej na wymaganym poziomie znajomości języka obcego (45%). Warto w tym miejscu wspomnieć, że uznany przez prawie połowę respondentów za czynnik demotywujący wymóg udokumentowanej znajomości języka obcego był wielokrotnie wymieniany przez Szefa Służby Cywilnej wśród głównych powodów niewypełniania limitów mianowań w służbie cywilnej [Sprawozdania z lat 2001–2005]. Pojawiały się również propozycje, by stworzyć odrębną kategorię urzędników, wobec których nie byłby on stosowany. Na argumenty zwolenników, że przyspieszy to proces budowy korpusu służby cywilnej, oponenci odpowiadali, że proponowane rozwiązanie przede wszystkim obniży obowiązujące standardy kwalifikacji pracowników i w praktyce spowolni proces tworzenia profesjonalnej kadry administracji: „Szef Służby Cywilnej argumentuje, że o ile w urzędach zajmujących się tematyką integracji europejskiej komunikacja w językach obcych jest konieczna, to na wielu innych polach działania administracji już nie. Przekonuje, że jeśli do pełnienia jakiegoś stanowiska w administracji niezbędna jest znajomość języka obcego, można ten wymóg postawić podczas obsadzania konkretnej funkcji. Przeciwnicy łagodzenia wymogów dowodzą jednak, że trudno wyobrazić sobie kompetentne wypełnianie obowiązków w nowoczesnej administracji (zwłaszcza w dobie globalizacji i integracji europejskiej) bez umiejętności porozumiewania się w obcych językach. Rezygnacja z tak elementarnego we współczesnym świecie wymogu mogłaby też, ich zdaniem, zapoczątkować generalne obniżanie poziomu rekrutacji do służby cywilnej" [Burnetko 2003, s. 55]. Wśród działań zaradczych wymieniano m.in. konieczność wprowadzenia szkoleń bądź kursów

[12] E. Mojsa, *Nabór do służby cywilnej. Raport z badań – 2001 r.*, Departament Rekrutacji i Selekcji USC, Warszawa 2002; *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r.*, KPRM, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa, styczeń 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

językowych, które skuteczniej pomogą rozwiązać istniejący problem niż obniżanie istniejących standardów zawodowych; ze sprawozdań Szefa Służby Cywilnej wynika jednak, że choć podejmowane były próby wprowadzenia pilotażowych programów nauki języków obcych dla członków korpusu służby cywilnej (2003–2005), propozycje nie uzyskały aprobaty rządu, głównie z powodu braku środków, które mogły być przeznaczone na ten cel.

Do grupy czynników, zniechęcających potencjalnych kandydatów do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym, respondenci zaliczyli także: obawę przed następstwami niezdania egzaminu (33%); brak kursów przygotowujących do postępowania kwalifikacyjnego (30%) i niechęć przełożonych (27%); co dziesiąty badany wskazał na wysokie koszty postępowania kwalifikacyjnego (10%) oraz zbyt niski dodatek służbowy dla urzędnika służby cywilnej (9%)[13]. Istotne w kontekście kosztów egzaminu jest zwrócenie uwagi na postępujący wzrost opłat, które uczestnicy muszą ponieść. O ile w 2005 roku opłata wstępna za egzamin wynosiła 190 zł, ale do tej kwoty kandydaci musieli dodać koszt transportu i zakwaterowania, a także opłatę za egzamin językowy (dla prawie 1/3 badanych, tj. 31,3%, był to wydatek ponad 1000 zł, dla 19,7% – od 501 do 1000 zł, a dla 25% – od 251 zł do 500 zł[14]), o tyle w 2008 roku opłata wstępna za egzamin wzrosła do 567 zł. Kwota ta, wraz z dodatkowymi kosztami egzaminu – szczególnie dla osób będących na początku kariery zawodowej, a także dla zatrudnionych w administracji terenowej, oferującej niższe pensje niż urzędy centralne bądź ministerstwa – może w znacznie większym stopniu niż wcześniej wpływać na decyzję kandydatów o udziale w postępowaniu kwalifikacyjnym.

Należy dodać, że kobiety pytane o bariery związane z ubieganiem się o mianowanie nieco częściej niż mężczyźni wskazują na: wysoki stopień trudności egzaminu (60% kobiet i 53% mężczyzn); obawy związane z konsekwencjami jego niezdania; a także niechęć przełożonych do tego typu inicjatyw. Rzadziej natomiast od mężczyzn jako powód nieprzystępowania do egzaminu wymieniają niski dodatek służbowy dla urzędnika mianowanego lub niski prestiż zawodu urzędnika. Poza tym, mimo obaw jakie towarzyszą kobietom w związku z egzaminem na urzędnika mianowanego, coraz więcej z nich decyduje się na udział w postępowaniu kwalifikacyjnym; są też one coraz liczniej reprezentowane w korpusie służby cywilnej.

1.1. Płeć

Wśród urzędników służby cywilnej większość stanowią kobiety (56%), mężczyzn jest mniej – 44%. Od 1997 roku liczba urzędniczek służby cywilnej

[13] Spośród 633 uczestników postępowania kwalifikacyjnego w 2003 roku ankietę wypełniło i odesłało 281 osób, w tym większość stanowiły kobiety (71%). Zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2004 rok*, załącznik nr 15, s. 12–34.

[14] Zob. *Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej w 2005 r.*, s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

powoli i systematycznie rośnie, a od 2002 roku widoczna jest zdecydowana przewaga kobiet wśród osób, które pozytywnie kończą postępowanie kwalifikacyjne, np.: w 1997 roku było to 95 mężczyzn i 21 kobiet, w 2000 roku – 307 mężczyzn i 158 kobiet, w 2001 roku – 149 mężczyzn i 127 kobiet, w 2002 roku – 132 mężczyzn i 159 kobiet; w 2003 roku mianowanie uzyskało 166 mężczyzn i 281 kobiet, w 2004 roku – 358 kobiet i 242 mężczyzn, a w roku 2005 – 921 kobiet i 577 mężczyzn[15].

Kobiety zaczynają także przeważać w grupie osób przystępujących do postępowań kwalifikacyjnych, np. w 2000 roku stanowiły 48% wszystkich kandydatów ubiegających się o mianowanie, ale w 2005 roku było ich już prawie 70%. Od lat natomiast nie zmienia się przewaga mężczyzn w grupie urzędników mianowanych na podstawie wniosków dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – wśród absolwentów KSAP mężczyzn jest dwa razy więcej niż kobiet[16]. Mężczyzn jest także więcej w grupie osób, które rezygnują ze statusu urzędnika służby cywilnej – do grudnia 2005 roku zrezygnowało łącznie 105 osób, w tym 66 mężczyzn i 29 kobiet.

Tabela 2. Liczba osób biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym do PZK w 2007 roku

	I egzamin PZK		II egzamin PZK		III egzamin PZK		Ogółem	
Płeć	**Przystąpiły**	**Zdały**	**Przystąpiły**	**Zdały**	**Przystąpiły**	**Zdały**	**Przystąpiły**	**Zdały**
Kobiety	29	16	31	11	34	20	94	47
Mężczyźni	55	38	58	36	50	36	163	110
Ogółem	84	54	89	47	84	56	257	157

Źródło: Informacja o liczbie osób, które przystąpiły do egzaminów do Państwowego Zasobu Kadrowego w 2007 roku (stan na 9 listopada 2007 r.) została przygotowana przez Departament Państwowego Zasobu Kadrowego KPRM na podstawie danych udostępnionych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Należy też wspomnieć, że kobiety stanowiły większość wśród członków nieistniejącego już Państwowego Zasobu Kadrowego (PZK), tj. zbioru kandydatów, spośród których rekrutowano osoby na wysokie stanowiska urzędnicze w administracji publicznej. W grupie 6960 osób, które wypełniły formalne wnioski o wpisanie do ewidencji PKZ, było 3641 kobiet i 3319 mężczyzn. Nieco inaczej sytuacja wyglądała w przypadku egzaminów organizowanych dla kandydatów do PZK (egzamin stanowił jedną z form rekrutacji). W 2007 roku Krajowa Szkoła Administracji Publicznej przeprowadziła trzy egzaminy, w których wzięło udział 257 osób, egzamin zaś zdało 157 – w tym 47 kobiet i 110 mężczyzn. Z danych Departamentu Państwowego Zasobu Kadrowego KPRM wynika ponadto, że mniej kobiet niż mężczyzn decydowało się wziąć udział w procedurze kwalifikacyjnej (egzaminie), także mniej kobiet ukończyło postępowanie z wynikiem pozytywnym.

[15] Zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2004 rok*, s. 4.
[16] Zob. KSAP, *Raport 2001–2003*, jw.; KSAP, *Raport 2003–2006*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Podobnie jak wśród urzędników korpusu SC, kobiety stanowią również większość wśród pracowników służby cywilnej – z raportu Departamentu Służby Cywilnej na temat zatrudnienia i wynagrodzenia w służbie publicznej w 2008 roku wynika, że wśród członków korpusu służby cywilnej jest 69,5% kobiet i 30,5% mężczyzn. Coraz więcej jest także kobiet wśród osób, które po raz pierwszy podejmują pracę w służbie cywilnej, np. w 2005 roku stanowiły one 66% nowo zatrudnionych pracowników, a w 2007 roku było ich prawie 70%[17]. Dane z 2005, 2007 i 2008 roku są zbliżone do wyników odnotowanych w latach wcześniejszych, np. w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2004 rok można przeczytać, że chęć pracy w administracji rządowej w 2003 i 2004 roku zgłosiło ponad 27 tys. osób, z czego 67% stanowiły kobiety (zatrudnionych zostało 820 osób, w tym 62% kobiet).

Widoczna jest jednak pewna różnica w dynamice wzrostu zatrudnienia kobiet w jednostkach wchodzących w skład korpusu służby cywilnej – o ile w latach wcześniejszych liczba zatrudnionych kobiet malała w tych urzędach, które oferują członkom korpusu relatywnie wyższe pensje, tj. w ministerstwach i urzędach centralnych (średnie wynagrodzenie jest tu o 1/3 wyższe niż w urzędach terenowych czy wojewódzkich)"[18], to dane z 2008 roku wskazują na wzrost liczby zatrudnionych kobiet w urzędach, w których wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej są stosunkowo wysokie, a więc ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach skarbowych. I tak, w ministerstwach kobiety stanowią 67% wszystkich zatrudnionych, w urzędach centralnych 57%, a w urzędach skarbowych 77,2%[19]. Być może wynika to z faktu, że wśród kandydatów po prostu więcej kobiet niż mężczyzn ma kwalifikacje wymagane na oferowanych w tych instytucjach stanowiskach, ale może jest też tak, że coraz mniej mężczyzn wyraża zainteresowanie pracą w urzędach państwowych, a zwłaszcza oferowanymi w administracji publicznej zarobkami?

Nie zmieniają się natomiast wybory kobiet dotyczące stanowisk, na które najczęściej składają aplikacje – większość z nich deklaruje chęć pracy na stanowiskach wspomagających (75%), czyli najniższym szczeblu w hierarchii stanowisk urzędniczych, stanowiska specjalistyczne wybiera 18%, koordynujące oraz samodzielne 7%, niewiele natomiast kobiet składa aplikacje na stanowiska kierownicze (około 1%). Ogółem na stanowiskach wspomagających kobiety stanowią 75,7% wszystkich zatrudnionych, na stanowiskach samodzielnych jest ich około 47%. Liczba kobiet zatrudnionych w służbie cywilnej maleje natomiast zdecydowanie w przypadku wyższych stanowisk, np. w 2008 roku w grupie 63 dyrektorów generalnych – pełniących funkcje w różnych

[17] Zob. J. Pawłowski, A. Sidor, *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej...*, jw., s. 32; *Zatrudnienie i wynagrodzenie w służbie publicznej w 2008 roku*, KPRM, Warszawa [2009], s. 17.

[18] *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2004 r.*, załącznik nr 9, s. 25.

[19] Zob. *Zatrudnienie i wynagrodzenie w służbie publicznej w 2008 roku*, jw., s. 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich – było 17 kobiet, a wśród 50 kierowników urzędów centralnych – było ich 12.

Różnice w liczbie zatrudnionych kobiet i mężczyzn, szczególnie na stanowiskach kierowniczych i wyższych stanowiskach w administracji publicznej, są widoczne nie tylko w przypadku polskiej służby cywilnej. Wyniki badań prowadzonych pod koniec lat osiemdziesiątych i w połowie lat dziewięćdziesiątych w kilkunastu krajach Europy Zachodniej wskazywały na wyraźną dysproporcję między ogólnym zatrudnieniem kobiet w administracji a ich procentowym udziałem wśród osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej [Peters 1999; Bossaert, Demmke, Nomden, Polet 2001]. I tak, mimo że kobiety w części państw objętych badaniami stanowiły ponad połowę personelu służby cywilnej (np. Wielka Brytania 55%, Francja 54%), to w żadnym z nich na wyższych stanowiskach nie pracowało więcej niż 15% kobiet – wyjątek stanowiła Norwegia, gdzie wskaźnik wyniósł 15% [Peters 1999, s. 159]. Warto w tym miejscu przytoczyć także aktualne dane dotyczące zatrudnienia w służbie cywilnej, które pokazują, że sytuacja ta – przynajmniej w niektórych państwach – ulega wyraźnej poprawie, np. w Wielkiej Brytanii w ciągu ostatnich 10 lat liczba kobiet wśród wyższych urzędników służby cywilnej wzrosła ponad dwukrotnie z 14,8% w 1999 roku do prawie 32% w 2009 roku[20]. Nie jest to tendencja charakterystyczna dla innych państw, np. z raportu OECD na temat zatrudnienia kobiet w administracji publicznej wynika, że w tym względzie występują duże różnice między państwami, np. w Turcji kobiety stanowią około 10% pracowników służby cywilnej, w Polsce natomiast – 70%. Poza tym, mimo wyraźnego wzrostu w latach 1995–2005 liczby kobiet wśród osób zatrudnionych w urzędach administracji centralnej, to w zdecydowanej większości państw OECD są one nadal słabiej reprezentowane na stanowiskach kierowniczych i wyższych stanowiskach w służbie cywilnej[21]. Zapewne dawniej niewiele kobiet ubiegało się o wyższe stanowiska w administracji lub było zainteresowanych ich objęciem, ale – jak słusznie zauważa Guy Peters – trudno jest także zakwestionować tezę, że jeszcze niedawno kobiety usiłujące awansować na wyższe stanowiska po prostu jawnie dyskryminowano, mimo że administracja publiczna była pod tym względem i tak bardziej otwarta niż wiele innych profesji [Tamże, s. 159].

Na marginesie warto tylko wspomnieć, że również w Drugiej RP – obok obowiązujących prawnych regulacji gwarantujących równość praw i równy dostęp do urzędów publicznych – istniała praktyka odbiegająca od ustawowych i konstytucyjnych wzorów. Kobietom urzędniczkom było znacznie trudniej niż mężczyznom awansować lub piastować wysokie stanowiska, np. „(...) bloko-

[20] *Women in the Civil Service*, <http://www.cfwd.org.uk/resources/fact-sheets/women-in-the-civil-service>; M. Stanley, *Civil Service Statistics, Office for National Statistics, 2009*, „Civil Service Statistics", March 31, 2008.

[21] Zob. „Przegląd Służby Cywilnej" 2010, nr 1(4), s. 20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wano kobietom dostęp do wyższych stanowisk ponad VII kategorię, zmuszano, pod groźbą utraty pracy, do przeniesienia się z kategorii wyższej do niższej, a nawet masowo usuwano z zajmowanych stanowisk. W szczególności dotyczyło to mężatek (...). W trzech najniższych stopniach służbowych pozostawało pod koniec lat dwudziestych XX wieku około 70–80% urzędniczek (...). Fakt nieobsadzania wyższych stanowisk przez kobiety tłumaczono nie tylko brakiem odpowiednich kwalifikacji, ale także niechętnym stanowiskiem władz" [Kozłowska 2000][22]. Można też przywołać obowiązującą wówczas „ustawę celibatową" (urzędniczka z chwilą zawarcia związku małżeńskiego traciła prawo wykonywania zawodu) i rozporządzenie ministra Poczt i Telegrafów z 1927 roku, które wprowadzało obowiązek przedstawienia w urzędzie zezwolenia męża lub narzeczonego na pracę kobiety w łączności wraz z oświadczeniem, że znane są im przepisy, którym ona jako pracownik podlega (gwałtowny protest kobiet przeciwko tej dyskryminacji doprowadził do cofnięcia rozporządzenia)[23]. Mniej zaskakująco, ale wciąż aktualnie, brzmią natomiast informacje, że płace kobiet były w 1930 roku o 37%, zaś w 1933 roku o 38% niższe od płac mężczyzn, a różnica wynagrodzeń wzrastała wraz z wiekiem pracowników np. w grupie wiekowej pomiędzy 51–55 lat płace kobiet były już o 46% niższe od płac mężczyzn.

Na bariery i ograniczenia w dostępie do wyższych stanowisk w służbie cywilnej, ale już w Trzeciej RP, wskazują również urzędniczki, które wzięły udział w prowadzonych przeze mnie badaniach, choć to nie kwestia płci, a przynajmniej przede wszystkim nie to było podnoszone przez respondentki jako utrudniające awans zawodowy. Do tego wątku powrócę w dalszej części pracy.

1.2. Wiek

Ponad połowa urzędników służby cywilnej (53%) to osoby, które nie ukończyły 35 lat, osoby w wieku 36–46 lat stanowią 27%, urzędnicy w grupie wiekowej pomiędzy 46–56 – 16%, najmniej liczną grupę tworzą osoby powyżej

[22] S. Kozłowska, *Rola i pozycja społeczna kobiety-inteligentki w II Rzeczypospolitej*, Praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Tomasza Shramma na Wydziale Historii UAM, obroniona w 2000 roku.

[23] „Szczególnie ograniczenie kobiet w prawie do pracy w szkolnictwie – pisze Sylwia Kozłowska – utrzymywane było na Śląsku. W myśl starych przepisów niemieckich mężatki nie mogły tam pełnić obowiązków nauczycielskich. Nauczycielka wychodząc za mąż traciła automatycznie prawo do wykonywania zawodu. Nie od początku istnienia niepodległego państwa polskiego prawo to było przestrzegane. Dopiero 29 marca 1926 roku sejm śląski podtrzymał w mocy tzw. «ustawę celibatową» i nadał jej moc obowiązującą (...) objęła ona również urzędniczki województwa śląskiego. (...) Tak samo jak w przypadku nauczycielek, urzędniczka z chwilą zawarcia związku małżeńskiego była automatyczne zwalniana z pracy. Ustawa została zniesiona dopiero w 1939 roku". Zob. tamże. O „ustawie celibatowej" pisze także Z. Jabłonowska, *Rodzina w XIX i na początku XX wieku*, [w:] J. Komorowska (red.), *Przemiany rodziny polskiej*, Warszawa 1975, s. 52–69.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

56 roku życia (4%)[24]. Około 10% urzędników SC to absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – wprawdzie o przyjęcie do Krajowej Szkoły mogą ubiegać się kandydaci, którzy nie ukończyli 32 lat, lecz wśród studentów i tak przeważają osoby, które przystępują do egzaminu tuż po ukończeniu studiów wyższych (w wieku 25–27 lat), np. w 2006 roku stanowiły one 72% ogólnej liczby studentów, a w latach 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 i 2005 stanowiły odpowiednio – 57%, 69%, 63%, 80%, 63% i 71% [Filaber 2008, s. 290].

Struktura wieku w grupie pracowników służby cywilnej jest zbliżona do tej z grupy urzędników – najliczniej są reprezentowane osoby w wieku 25–30 lat (42%), a najmniej liczna grupa to osoby w wieku powyżej 51 lat – 8,1%. Z danych Departamentu Służby Cywilnej z 2009 roku wynika także, że wśród nowo zatrudnionych osób w korpusie służby cywilnej najliczniejszą grupę stanowili młodzi pracownicy, tj. w wieku 25–30 lat (41,6%); co piąta osoba należała do grupy wiekowej 31–40 lat (21%), nieco tylko mniej było kandydatów w wieku poniżej 25 lat (18,7%). Najmniej kandydatów rekrutowało się spośród osób w wieku 41–50 lat (10,17%) i powyżej 51 lat (8,1%). Najmłodszy z zatrudnionych pracowników miał 19 lat, a najstarszy 73 lata; średnia wieku kandydatów wynosiła 32 lata. Wiek kandydatów determinuje rekrutację na określone stanowiska, np. osoby młode (25–30 lat) są najczęściej zatrudniane na stanowiskach wspomagających (61,8%). Ponadto im starsza grupa wiekowa, tym większy odsetek kandydatów zatrudnianych na stanowiskach samodzielnych[25]. Należy dodać, że nieco inaczej struktura zatrudnienia kształtuje się w przypadku absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Podejmując pracę w służbie cywilnej, na ogół rozpoczynają karierę od stanowisk samodzielnych lub specjalistycznych (76%). Ponadto z danych na temat zatrudnienia absolwentów KSAP wynika, że obejmują oni przede wszystkim stanowiska w administracji centralnej (94%), a jedynie 6% decyduje się na pracę w administracji terenowej[26].

1.3. Typ wykształcenia

Wśród urzędników służby cywilnej – wyższe wykształcenie jest w tej grupie obligatoryjne – najwięcej ukończyło studia wyższe na kierunkach nauk społecznych (30%), następnie studia prawnicze (25%); studia humanistyczne ukończyło 11% urzędników. Na dalszych pozycjach znajdują się administracja (7,5%), kierunki przyrodnicze i fizyczne (6,3%), kierunki techniczne i architektoniczne (4%), matematyczne i informatyczne (1,7%), rolnicze (1,8%) oraz

[24] *Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej w 2005 r.,* s. 28.

[25] Zob. J. Pawłowski, A. Sidor, *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej...*, jw., s. 32.

[26] Zob. KSAP, *Raport 2003–2006*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

inne (2,3%)[27]. Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, wśród których przeważają absolwenci politologii, prawa i ekonomii – w 2006 roku absolwenci tych kierunków stanowili 74% ogółu słuchaczy[28]. Najbardziej rozpowszechniona wśród urzędników służby cywilnej jest znajomość języka angielskiego (58%), drugi najbardziej popularny język to rosyjski (21%), następnie niemiecki (11%), francuski (7,2%), hiszpański (1,2%) oraz włoski (0,9%)[29]. Wśród pracowników korpusu służby cywilnej najliczniejszą grupę tworzą osoby z wykształceniem wyższym magisterskim – 55,8%, osób z wykształceniem wyższym zawodowym jest około 18%, a z wykształceniem średnim 26%[30]. W 2007 roku najwięcej nowo zatrudnionych pracowników korpusu SC legitymowało się wykształceniem technicznym (20,7%), ekonomicznym (19,6%), administracyjnym (12%) i prawniczym (10,2%). W dalszej kolejności zatrudniani byli absolwenci innych kierunków niehumanistycznych (9,6%), a także absolwenci zarządzania i marketingu (7,6%)[31].

Warto w tym miejscu wspomnieć, że w wielu państwach europejskich najliczniej wśród urzędników służby cywilnej są reprezentowani absolwenci studiów prawniczych, np. 66% niemieckich urzędników zajmujących wyższe pozycje w administracji to prawnicy; w Szwajcarii wykształcenie prawnicze ma 49% urzędników, w Holandii 45%, w Belgii 35%, w Finlandii 43%, w Norwegii 38% [Peters 1999, s. 154]. Odmienne tradycje związane z wykształceniem urzędników, zwraca uwagę Peters, dotyczą Wielkiej Brytanii, gdzie przetrwało przekonanie, że klasyczne wykształcenie stanowi najlepsze przygotowanie do pracy w administracji publicznej. „Przetrwała tradycja «uzdolnionego amatora», a więc absolwenta kierunków humanistycznych, mimo że administracja w coraz większym stopniu podejmuje problemy techniczne i gospodarcze; w ostatnich latach odsetek absolwentów kierunków humanistycznych zmniejszył się, ale i tak stanowią oni ponad 50% urzędników" [Peters 1999, s. 123]. Trudno powiedzieć, czy tradycję „uzdolnionego amatora" można także przypisać Grecji, ale wyniki badań przytoczone przez Petersa pokazują, że praktycznie nie ma tam wśród wyższych urzędników osób z wykształceniem prawniczym – większość stanowią absolwenci kierunków humanistycznych (67%), 14% to absolwenci nauk przyrodniczych, a 19% ekonomii i zarządzania. Inny model przyjęto w Stanach Zjednoczonych, gdzie od kandydatów do pracy w admini-

[27] Zob. dane z raportu Szefa Służby Cywilnej w 2005 roku, *Dane statystyczne o urzędnikach służby cywilnej wg stanu na dzień 31 grudnia 2005 r.*, załącznik nr 12.

[28] Tamże, s. 47.

[29] Wśród innych języków obcych, wymienianych przez urzędników, są: arabski, bułgarski, czeski, fiński, grecki, indonezyjski, hindi, kataloński, khmerski, litewski, łacina, niderlandzki, norweski, perski, portugalski, rumuński, serbsko-chorwacki, słowacki, szwedzki, turecki, ukraiński i węgierski. *Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej w 2005 r.*, s. 7.

[30] Zob. J. Pawłowski, A. Sidor, *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej…*, jw., s. 11.

[31] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stracji publicznej oczekuje się specjalistycznego wykształcenia, np. do pracy w Departamencie Rolnictwa przyjmowane są osoby z wykształceniem w zakresie nauk rolniczych itd.; wykształcenie prawnicze jest jednak uważane za dobrą podstawę do poszukiwania pracy w administracji. Z kolei we Francji istnieje rozwinięty system szkolnictwa przygotowującego kandydatów do pracy w administracji – wśród około siedemdziesięciu szkół o takim profilu jest m.in. École Nationale d'Administration (ENA), której absolwenci mają otwartą drogę do wysokich stanowisk państwowych; inżynierów i techników dla potrzeb administracji kształci m.in. École Polytechnique, a personel aspirujący do objęcia niższych stanowisk kończy jeden z Instituts Regionaux d'Administration [Tamże, s. 122].

W Polsce jednym z warunków ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej jest posiadanie tytułu magistra lub równorzędnego – jak pisałam wcześniej, wśród urzędników najwięcej jest osób, które ukończyły studia na kierunkach społecznych, nieco mniej jest prawników i osób, które ukończyły kierunki biznesowe i administracyjne. Prawnicy nie są zatem grupą dominującą wśród urzędników SC, ale są takie stanowiska w służbie cywilnej, na których wymagane jest wykształcenie prawnicze, np. referent prawny (wykształcenie wyższe prawnicze lub administracyjne), specjalista ds. legislacji lub główny specjalista ds. legislacji. W przypadku wyższych stanowisk obowiązują podobne zasady – od kandydatów na stanowisko dyrektora departamentu lub dyrektora generalnego wymaga się ukończenia studiów wyższych, a także określonego stażu pracy połączonego z zajmowaniem stanowisk kierowniczych lub samodzielnych (w przypadku dyrektorów generalnych musi to być staż pracy w jednostkach sektora finansów publicznych). Bywa jednak, że objęcie niektórych wyższych stanowisk uzależnia się od posiadania konkretnego wykształcenia, np. prawniczego w przypadku stanowiska dyrektora departamentu prawnego.

Należy też podkreślić, że poza Krajową Szkołą Administracji Publicznej nie ma innych specjalistycznych szkół, które przygotowują kandydatów do pracy w administracji publicznej. Zdaniem Witolda Mikułowskiego, liczne kierunki administracji i zarządzania na publicznych i niepublicznych uczelniach nie pełnią, choć powinny, roli kuźni profesjonalnych kadr dla administracji publicznej [Mikułowski 2004]. Zaznacza on jednocześnie, że system kształcenia w dziedzinie administracji nie przedstawia się w Polsce najgorzej – m.in. dzięki istnieniu KSAP – ale „(…) utworzenie tej wylęgarni elit administracji państwowej nie miało praktycznie żadnego wpływu na unowocześnienie istniejących od 30 lat i prawie nieaktualizowanych programów studiów na kierunku administracji uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji. (…) Studia na kierunku administracji postrzegane były zawsze, i nadal są, jako łatwiejsze i niepełne studia prawnicze i nigdy nie osiągnęły statusu odrębnego, samodzielnego i równoważnego prawu kierunku" [Tamże, s. 102]. Wśród urzędników służby cywilnej około 7,5% ukończyło studia administracyjne, co wydaje się potwierdzać tezę,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

że ukończenie tego typu studiów nie stwarza perspektyw rozwoju kariery urzędniczej, przynajmniej nie w korpusie służbie cywilnej.

1.4. Zatrudnienie, staż pracy i zarobki w służbie cywilnej

Najwięcej urzędników służby cywilnej jest zatrudnionych w ministerstwach, KPRM, UKIE i RCSS (42,2%); jedna trzecia pracuje w urzędach administracji niezespolonej (urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy statystyczne, archiwa państwowe); w urzędach centralnych jest zatrudnionych 11,6% urzędników SC, w urzędach wojewódzkich – 12,1%, a w urzędach podległych wojewodom (administracja zespolona) około 3%.

Zdecydowana większość urzędników służby cywilnej pracuje w administracji publicznej krócej niż 15 lat – największą grupę stanowią urzędnicy pracujący od 6 do 10 lat (40,22%), kolejna pod względem liczebności grupa to urzędnicy posiadający krótszy niż 6 lat staż pracy (28,35%), urzędników pracujących w administracji publicznej od 11 do 15 lat jest 22% i ostatnią, najmniej liczną grupę tworzą osoby o stażu pracy dłuższym niż 16 lat – stanowią niecałe 10% wszystkich urzędników. Wynagrodzenie zasadnicze[32] w służbie cywilnej jest ustalane przy zastosowaniu mnożników kwoty bazowej (wysokość tej kwoty ustalana jest corocznie przez Sejm w ustawie budżetowej). Z danych za 2008 rok wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 4691 zł. W raporcie na temat wynagrodzeń w służbie cywilnej można przeczytać, że „wynagrodzenia urzędników kształtują się jednak różnie i często odbiegają od średniej podawanej w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Przeciętna pensja urzędnika najniższego szczebla służby cywilnej, który zaczyna pracę, wynosi około 1800 zł, a urzędnik z dłuższym stażem, po uzyskaniu prawa do dodatkowych świadczeń, zarabia przeciętnie około 2300 zł. Jednakże wysokość tego wynagrodzenia uzależniona jest także od miejsca pracy. Najlepsze pensje otrzymują osoby zatrudnione w resorcie finansów, w kancelarii premiera, jak również w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, a różnice średnich wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Ministerstwie Skarbu Państwa (najniższe wynagrodzenia) oraz pracowników Ministerstwa Finansów (najwyższe płace) wynoszą nawet 3 tys. zł”[33].

[32] Wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej składa się z: wynagrodzenia zasadniczego, jakie zostało przewidziane dla danego stanowiska; dodatku specjalnego – uzależnionego od specyfiki i charakteru wykonywanych zadań; dodatku za wieloletnią pracę w służbie; dodatku za stopień służbowy, np. I stopień dodatek 863 zł, II – 1194 zł, III – 1561 zł, IV – 1928 zł, V – 2296 zł, VI – 2848 zł, VII – 3398 zł, VIII – 4133 zł oraz IX – 4868 zł. Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składa się z: wynagrodzenia zasadniczego, jakie zostało przewidziane dla danego stanowiska; dodatku specjalnego – uzależnionego od specyfiki i charakteru wykonywanych zadań; dodatku za wieloletnią pracę w służbie. Zob. *Wynagrodzenie korpusu służby cywilnej*, <http:www.publiczni.pl/artykuł/240/>.

[33] Zob. *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/System_Wynagrodzen_w_sc(1).pdf>, s. 11–20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Interesujące w tym kontekście są wyniki badań ankietowych na temat systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej, przeprowadzone w 2008 roku wśród 362 specjalistów, koordynujących w różnych urzędach prace związane z opisem stanowisk pracy. Z wypowiedzi badanych wynika, że do głównych problemów związanych z systemem wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej należą: (1) brak spójności w systemie wynagradzania – widoczne są różnice w wysokości wynagrodzenia zasadniczego wśród pracowników wykonujących te same zadania i z tymi samymi wymaganiami na danym stanowisku; (2) brak możliwości indywidualnego, elastycznego dostosowywania wysokości wynagrodzenia zasadniczego ze względu na kompetencje i wyniki pracy; (3) ograniczone możliwości zmiany wynagrodzenia zasadniczego bez awansu – awans stanowiskowy jest głównym sposobem podniesienia wynagrodzenia zasadniczego; (4) brak powszechnej informacji o kryteriach nagradzania i jasno sprecyzowanych zasad przyznawania wynagrodzenia; (5) przydzielanie nagród o charakterze uznaniowym przez osoby, które nie utrzymują żadnych kontaktów z nagradzanymi pracownikami (problem zbyt dużej uznaniowości); (6) informowanie kandydatów do pracy w urzędzie o proponowanym wynagrodzeniu dopiero na końcowym etapie procesu naboru, co często powoduje rezygnację po przebyciu kilku etapów selekcji; (7) sztuczne podwyższanie rangi/nazwy stanowiska oferowanego kandydatowi, by zaproponować wyższą pensję, za którą zgodziłby się podjąć pracę. W rekomendacjach i wnioskach końcowych zdecydowana większość ankietowanych (84%) wyraziła pogląd, że system wynagradzania w korpusie SC powinien zostać znacząco zmodyfikowany, a nawet opracowany od nowa[34].

Coraz częściej też, właśnie ze względu na różnice płac w poszczególnych urzędach, a także rozpiętość wynagrodzeń pomiędzy urzędami administracji centralnej i samorządowej, osoby zatrudnione w służbie cywilnej decydują się na pracę w urzędach poza służbą cywilną, ale w strukturach administracji rządowej: „Z takiego rozwiązania często korzystają prawnicy, którzy ukończyli aplikację legislacyjną lub studia podyplomowe w tym zakresie i mają doświadczenie w tworzeniu prawa. Urzędy zatrudniające pracowników służby cywilnej nie mają możliwości zaproponowania im wyższych pensji. Dlatego są oni pozyskiwani np. przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL). – Jeśli upatrzymy dobrego legislatora w innym urzędzie, to staramy się o niego powalczyć – mówi Maciej Berek, prezes RCL. Dodaje, że jego urząd może zapłacić głównemu legislatorowi, licząc łącznie z premiami, nawet 8 tys. zł miesięcznie”[35]. Pracownicy korpusu służby cywilnej decydują się również na przejście do pracy w kancelarii Sejmu lub Senatu, gdzie zarobki są wyższe niż w pozostałych urzędach. Obowiązująca od marca 2009 roku Ustawa o służbie cywilnej ograniczyła jednak możliwość swobodnego przenoszenia się urzędników poza służbę cywilną.

[34] Tamże, s. 8.

[35] Zob. *Urzędy rywalizują o pracowników*, „Gazeta Prawna”, 10.08.2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Pracownik najpierw musi się zwolnić, a następnie rozpocząć pracę u nowego pracodawcy. – Sejm czy Senat nie mają możliwości zawierania porozumienia z urzędami o przejściu urzędników i dlatego dochodzi do podkupywania niezbędnych ekspertów – mówi Ewa Polkowska, szefowa Kancelarii Senatu"[36].

Problem z odchodzeniem pracowników mają również urzędy wojewódzkie, którym trudno jest rywalizować z urzędami marszałkowskimi, oferującymi wyższe pensje. Dyrektor generalny Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego sytuację tę, i wynikające z niej braki kadrowe, opisuje następująco: „Pracownik zatrudniony w urzędzie marszałkowskim zarabia średnio o 795 zł więcej od zatrudnionego na tym samym stanowisku w urzędzie wojewódzkim. W urzędach wojewódzkich należących do administracji rządowej zarobki są niższe niż w samorządach, które dysponują większymi budżetami. Między innymi z tego powodu niedawno 25 pracowników odeszło do urzędu marszałkowskiego. Ze względu na mniejsze środki trudno jest nam zatrzymać dobrze wykwalifikowanych pracowników. Większość osób, które odeszły z urzędu, zajmuje obecnie kierownicze stanowiska w administracji samorządowej. Najczęściej podkupowani są eksperci od pozyskiwania funduszy unijnych, zamówień publicznych i finansów publicznych, legislatorzy oraz informatycy"[37].

Na wysoką fluktuację pracowników w urzędach administracji rządowej wskazują również dane Departamentu Służby Cywilnej – w 2008 roku z jednostek wchodzących w skład korpusu służby cywilnej odeszło 13 427 osób. „Szczególnie trudna sytuacja – piszą autorzy raportu – wystąpiła w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, w których poziom fluktuacji wyniósł ponad 20%, co może przełożyć się na jakość i terminowość wykonywania statutowych zadań. W niektórych urzędach sytuację należy uznać wręcz za dramatyczną, np. w Generalnym Inspektoracie Transportu Drogowego, gdyż poziom fluktuacji w 2007 roku wyniósł ponad 70%. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost fluktuacji kadr w służbie cywilnej o 2,7 pkt.%, co może oznaczać poważne problemy w funkcjonowaniu urzędów"[38]. Pracownicy przenoszą się lub odchodzą z urzędów nie tylko z powodu oferowanego gdzie indziej wyższego wynagrodzenia, ale też ze względu na możliwość awansu: „Jeśli dyrektor urzędu zaproponuje pracownikowi 1 tys. zł podwyżki i wyższe stanowisko, to bez wahania taki urzędnik do niego przejdzie – mówi prof. Mirosław Stec, były przewodniczący Rady Służby Cywilnej. Tłumaczy, że dopóki płace w urzędach na tych samych stanowiskach nie zostaną wyrównane, to urzędy wzajemnie będą sobie podbierały wysokiej klasy specjalistów"[39].

Nie tylko „podbieranie" pracowników przez urzędy zagraża stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej czy – szerzej – administracji publicznej. Autorzy

[36] Tamże.

[37] Tamże.

[38] Zob. *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*, jw., s. 11–20.

[39] Zob. *Urzędy rywalizują o pracowników*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

raportu *System wynagrodzeń w administracji w krajach UE* wskazują na wysoką w Polsce dysproporcję pomiędzy zarobkami w sektorze publicznym i prywatnym, widoczną szczególnie w przypadku stanowisk wymagających specjalistycznej wiedzy i kwalifikacji. W podsumowaniu badań czytamy, że choć poziom wynagrodzeń w sektorze publicznym w większości krajów UE kształtuje się poniżej wynagrodzeń w sektorze prywatnym, to w polskiej administracji sytuacja jest wyjątkowo trudna, gdyż dysproporcja pomiędzy wynagrodzeniami na najwyższych stanowiskach w administracji a stanowiskami w sektorze prywatnym jest największa – na najwyższych stanowiskach w administracji publicznej wynagrodzenie stanowi 12% wynagrodzenia oferowanego przez sektor prywatny[40].

1.5. Charakterystyka respondentów

Badana grupa obejmuje 100 urzędników służby cywilnej – 45 kobiet i 55 mężczyzn. Wśród respondentów większość stanowią osoby w wieku 31–40 lat (52 urzędników), drugą pod względem liczebności grupę tworzą badani w wieku 41–50 lat (25), następnie osoby w wieku 51–60 lat (10) i poniżej 30 lat – 9 osób. Najmniej liczna grupa to urzędnicy w wieku powyżej 61 lat (4 osoby). Średnia wieku respondentów wynosi 40,2 lat – najmłodszy uczestnik badań miał 28, najstarszy – 67 lat. W badanej grupie widoczna jest nieliczna reprezentacja urzędników stosunkowo młodych oraz osób, które przekroczyły tzw. wiek średni. Należy jednak podkreślić, że choć struktura płci i wieku respondentów różni się od tej, która charakteryzuje obecnie korpus służby cywilnej – przypomnę, że kobiety stanowią ponad połowę urzędników służby cywilnej (56%), ponadto większość z nich (53%) to osoby, które nie ukończyły 36 lat – to jest zbliżona do struktury płci i wieku urzędników służby cywilnej w 2002 roku, gdy losowana była próba badawcza. W tamtym czasie wśród 823 urzędników służby cywilnej było 305 kobiet i 518 mężczyzn; ponad połowę stanowiły osoby w wieku 31–45 lat (481), osób w wieku powyżej 45 lat było 245 (w tym 12 powyżej 60 roku życia), a 85 urzędników miało mniej niż 30 lat.

Większy udział kobiet w prowadzonych przeze mnie badaniach wynika m.in. z faktu, że prawie 1/3 respondentów stanowili pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych (24 osób), z których 15 przebywało na placówkach zagranicznych (w tym 12 mężczyzn); ponadto 10 urzędników było „urlopowanych", tj. pracowali poza służbą cywilną (9 mężczyzn); w przypadku 7 osób (w tym 4 mężczyzn) zdarzyło się tak, że nie można było ustalić miejsca ich zatrudnienia, a dane, którymi dysponował Urząd Służby Cywilnej, były nieaktualne[41]. Z tych samych powodów, tj. nie do końca aktualnych danych o liczbie i zatrudnieniu urzędników pozostających w służbie cywilnej, jeden wywiad

[40] Zob. *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*, jw., s. 18.

[41] W wylosowanej 100-osobowej próbie 12 urzędników odmówiło udziału w badaniach; 15 nie mogło w nich uczestniczyć ze względu na pracę w urzędach i instytucjach zagranicą.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

został przeprowadzony z osobą, która wystąpiła z korpusu SC, ale nie została skreślona z ogólnego rejestru urzędników. Z kolei bardzo liczna reprezentacja osób w przedziale wiekowym 30–40 lat – zarówno w próbie badawczej, jak i wśród ogółu urzędników służby cywilnej w 2002 roku – pokazuje, że budowa korpusu urzędników rozpoczęła się od pokolenia 30- i 40-latków, wkraczających w życie zawodowe przed rozpoczęciem transformacji systemowej albo w pierwszych latach transformacji. Obecnie zdecydowanie wyróżniającą się liczebnie *in plus* grupą urzędników (53%) są stosunkowo młodzi ludzie, rozpoczynający karierę zawodową w strukturach demokratycznego państwa.

Wśród respondentów najwięcej osób ukończyło studia humanistyczne (29), ekonomię (18) oraz prawo (17); 14 urzędników było absolwentami kierunków technicznych, 9 – politologii, administrację i zarządzanie ukończyło 6 osób, 5 – studia rolnicze, a jedna osoba studia medyczne. Do najczęściej wymienianych typów szkół wyższych ukończonych przez urzędników należą: uniwersytet, SGH/SGPiS, politechnika, SGGW; sporadycznie pojawiały się osoby deklarujące ukończenie Akademii Medycznej, Wyższej Szkoły Morskiej oraz AGH. Warto podkreślić, że respondenci nie tylko mają dużo lepsze wykształcenie niż przeciętne, ale także inwestują w swoje przygotowanie zawodowe i podwyższanie kwalifikacji. Większość z nich (77 osób) ukończyła dodatkowo studia podyplomowe – 34 respondentów to absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – lub drugi kierunek studiów. Wśród badanych dwie osoby mają tytuły naukowe doktora i jedna doktora habilitowanego; 9 urzędników deklarowało chęć podjęcia studiów doktoranckich. Należy dodać, że dane dotyczące ukończonych kierunków studiów są zbliżone do statystyk Urzędu Służby Cywilnej z 2002 roku – wśród urzędników najwięcej było absolwentów studiów humanistycznych (483 osoby) i ekonomicznych (248 osób), studia prawnicze ukończyło 116 osób, kierunki techniczne 113 osób; 316 urzędników było absolwentami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Prawie połowa badanych to osoby, których staż pracy w administracji nie przekroczył 10 lat (46 osób), w przypadku 40 urzędników staż pracy wynosił od 11 do 19 lat, 14 osób miało staż pracy w administracji dłuższy niż 20 lat. Większość urzędników była zatrudniona w ministerstwach i urzędach centralnych (71 osób), w urzędach wojewódzkich pracowało 5 osób, a 24 w urzędach skarbowych; 22 respondentów było zatrudnionych w urzędach w Białymstoku, Wrocławiu, Krakowie, Kędzierzynie-Koźlu, Lublinie oraz Łomży, pozostali pracowali w Warszawie.

Interesujące – w kontekście badanych karier zawodowych i możliwości awansu w służbie cywilnej – są informacje na temat pełnionych funkcji kierowniczych bądź wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Wśród respondentów prawie połowa (42 osoby) ma doświadczanie związane z pełnieniem funkcji kierowniczych – 25 urzędników było dyrektorami lub zastępcami dyrektorów; 4 respondentów pełniło funkcję dyrektora generalnego, 11 było naczelnikami wydziałów, 6 – kierownikami wydziału lub referatu. Widoczny w przypadku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

tych osób awans zawodowy był także przerywany sytuacjami, w których następowała degradacja i usunięcie z zajmowanego stanowiska – 9 urzędników doświadczyło odwołania z pełnionej funkcji, w tym 4 utraciło stanowisko w wyniku reorganizacji urzędu. Pozostali urzędnicy byli zatrudnieni na stanowiskach: starszego referenta, specjalisty, głównego specjalisty, radcy prawnego, inspektora, sekretarza – nie zawsze były to stanowiska typowe dla służby cywilnej, choć charakterystyczne dla pragmatyki innych służb, np. inne niż w służbie cywilnej stopnie służbowe wymieniali urzędnicy zatrudnieni w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Wśród respondentów 64 miało pierwszy stopień służbowy, 7 osób wpisało stopień drugi, 4 osoby zaznaczyły stopień trzeci.

Podsumowując charakterystykę respondentów, należy dodać, że większość wśród nich stanowią osoby pozostające w związkach małżeńskich (63), a jak wynika z wypowiedzi urzędników, sytuacja rodzinna (np. założenie rodziny, posiadanie dzieci, zmiana warunków materialnych) była jednym z powodów ubiegania się o status urzędnika mianowanego, niektórzy też, kierując się głównie względami rodzinnymi, decydowali się na pracę w administracji publicznej. Poza tym urzędnicy służby cywilnej są grupą wyróżniającą się na tle pracowników administracji publicznej, a także społeczeństwa – dotyczy to zarówno dobrego wykształcenia tych osób, zatrudnienia w najważniejszych urzędach państwowych, jak i doświadczenia związanego z pełnieniem funkcji kierowniczych w instytucjach ważnych ze względu na zarządzanie sprawami państwa i obywateli. Zwracałam też uwagę na coraz liczniejszą wśród urzędników służby cywilnej reprezentację kobiet. W dyskusjach nad swego rodzaju feminizacją korpusu SC można spotkać opinie, że tak wysoki wskaźnik zatrudnienia kobiet jest przejawem „unowocześniania się" polskiej administracji; ale też pojawia się pogląd, że feminizację można uznać za wskaźnik pauperyzacji służby cywilnej czy – szerzej – administracji publicznej: „Kobiety często pracują w zawodach, w których mężczyźni już nie pracują, bo nie mogą z danej pensji utrzymać rodzin. (…) Być może jest to jedna z głównych przyczyn sfeminizowania niższych szczebli służby cywilnej, ale też szerzej całej polskiej administracji"[42]. Powyższa opinia, wskazująca na przyczyny wzrostu zatrudnienia kobiet w służbie cywilnej, pokazuje jednocześnie na jakim poziomie struktur administracyjnych feminizacja jest widoczna, a być może w ogóle możliwa?

I jeszcze jedno spostrzeżenie dotyczące aktywności obywatelskiej i zarazem postaw proobywatelskich rozmówców: 25 urzędników należy do różnych stowarzyszeń, organizacji społecznych, nieco więcej, bo 39 osób deklaruje, że finansowo wspiera działalność różnych organizacji pozarządowych (NGO). Zdecydowana większość urzędników bierze natomiast udział w wyborach parlamentarnych (88 osób). Na pytanie o ugrupowania polityczne, na które

[42] Zob. *Dyplomacja – zawód (nie) dla kobiety?*, <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,90439,5038732.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

głosowali lub zamierzają głosować, prawie połowa respondentów odmówiła odpowiedzi (46 osób), ale pozostałe osoby wskazały głównie na ugrupowania o solidarnościowym rodowodzie. I tak, według liczby wskazań: Unię Polityki Realnej – 1 osoba, Akcję Wyborczą Solidarność – 2 osoby, Prawo i Sprawiedliwość – 3 i taka sama liczba wskazała Partię Demokratyczną, Unię Wolności – 4 respondentów i najwięcej osób – 15 – Platformę Obywatelską; w ogóle natomiast nie wymieniano partii tradycyjnie reprezentujących lewicę (postkomunistycznych), np. SLD, ani też partii ludowych.

Gdyby pokusić się o zbudowanie portretu przeciętnego urzędnika, który w latach 1997–2002 był członkiem korpusu służby cywilnej, byłby to mężczyzna w wieku 31–45 lat, absolwent studiów humanistycznych lub ekonomicznych, władający biegle językiem angielskim i uzupełniający swoje kwalifikacje zawodowe, podejmując studia podyplomowe lub drugi kierunek studiów. Byłby to jednocześnie pracownik jednego z ministerstw lub urzędów centralnych, posiadający doświadczanie zawodowe związane z pełnieniem funkcji kierowniczych, który rozpoczął karierę zawodową przed 1989 rokiem albo tuż po rozpoczęciu zmian systemowych. Obecnie, jak pisałam, większość urzędników służby cywilnej stanowi n o w e kadry administracji – są to osoby stosunkowo młode, poniżej 36 lat, które rozpoczęły pracę w administracji po 2000 roku – prawdopodobnie większość rozpoczęła pracę od razu w strukturach służby cywilnej. Zanalizujmy zatem bliżej ścieżki karier zawodowych i drogi prowadzące respondentów do korpusu służby cywilnej, posługując się cytatami z ich wypowiedzi.

2. Urzędnicy – drogi do korpusu służby cywilnej

Praca w służbie cywilnej, będąca dla wielu osób początkiem kariery zawodowej, rozpoczyna się od rekrutacji do korpusu SC – ustawa jednoznacznie określa, że mamy do czynienia z konkurencyjnym i otwartym naborem w przypadku pracowników oraz naborem w formie konkursu, gdy rekrutacja dotyczy wyższych stanowisk w służbie cywilnej; możliwe jest również przeniesienie lub oddelegowanie na określone stanowisko w służbie cywilnej. Na ustawowy schemat rekrutacji nakładają się indywidualne ścieżki zawodowych wyborów i decyzji, które jednych prowadzą wprost do korpusu służby cywilnej, innych natomiast kierują do miejsc pracy poza administracją publiczną, skąd następnie trafiają do struktur administracji i służby cywilnej. Często też, o czym świadczą przeprowadzone wywiady, zdarzało się tak, że służba cywilna – m.in. w wyniku wprowadzanych przez kolejne rządy zmian ustawowych – niejako „stawała się" miejscem pracy, a nie była przez respondentów wybierana. W opisach respondentów pojawiały się takie stwierdzenia:

„To nie ja przyszłam do służby cywilnej, ale ona do mnie" – w ten sposób rozpoczęła swoją biografię zawodową jedna z urzędniczek. „Ja w ogóle od

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

początku pracuję w GUS. Już po studiach zaczęłam pracować w GUS-ie i też skończyłam jakąś aplikację, ale kiedyś tam dawno temu, i zostałam mianowanym urzędnikiem, dostałam akt mianowania. Potem weszła ustawa o służbie cywilnej w życie i w myśl tej ustawy wszyscy, którzy tu pracowali, stali się pracownikami służby cywilnej, ale trzeba było zdać egzamin, żeby być urzędnikiem służby cywilnej, więc zdałam ten egzamin i zostałam urzędnikiem po raz drugi" (R4).

Podobny wątek pojawił się w innej wypowiedzi: „Służba cywilna zastała mnie przy realizacji moich zainteresowań. Studia historyczne skończyłam nie dlatego, że była taka okazja, tylko dlatego, że chciałam. Archiwistyczną specjalizację też wybrałam dlatego, że chciałam, w archiwum pracowałam z wyboru i z przygotowania zawodowego, a trafiłam tu po studiach, ponieważ była akurat szansa zatrudnienia. Praca wydawała mi się ciekawa i nie było wtedy służby cywilnej. Po prostu służba cywilna przyszła do miejsca, w którym jestem. Być może uregulowała coś, ułatwiła, ale jakby nie miała wpływu na moje wybory, nie dlatego się tu zatrudniłam" (R40).

Powyższe cytaty przedstawiają jedną z typowych dla respondentów dróg prowadzących do korpusu służby cywilnej. Droga ta, rozpisana na sekwencje następujących po sobie wydarzeń, obejmuje: studia, pracę w administracji publicznej (w tym pracę w urzędach, które do struktur służby cywilnej zostały włączone, pracę w administracji samorządowej lub urzędach państwowych), egzamin na urzędnika mianowanego służby cywilnej. Wśród urzędników, którzy wzięli udział w badaniach, pięćdziesięciu – konstruując swego rodzaju biografie zawodowe – w podobny sposób opisywało kolejne etapy kariery urzędniczej. Są wśród nich również osoby o najdłuższym stażu pracy w administracji publicznej. Zamieszczony poniżej cytat, ilustrujący ten typ drogi zawodowej prowadzącej do korpusu SC, jest interesujący z kilku powodów. Po pierwsze, widoczne są w przytoczonej narracji elementy wznoszenia się, a więc „robienia kariery" w administracji publicznej (zajmowania coraz wyższych stanowisk, pełnienia coraz bardziej odpowiedzialnych funkcji) i momentów jej załamania, gdy następowała degradacja, np. odwołanie ze stanowiska. Po drugie, w wypowiedzi respondenta pojawia się ocena postępowania rekrutacyjnego do służby cywilnej, gdy zaznacza on, że pierwszy „prawdziwy egzamin" odbył się dopiero w 1999 roku – wskazując tym samym na odmienny i odbiegający od standardów sposób rekrutacji w 1997 roku. Po trzecie, widoczne jest także swego rodzaju rozczarowanie, gdy trud włożony w egzamin i zdobycie statusu urzędnika mianowanego służby cywilnej nie przekładały się na oczekiwane zmiany w sytuacji zawodowej. Opinia ta, o czym będę szerzej pisać w dalszej części, nie była odosobniona, a uczucie zawodu i rozczarowanie brakiem oczekiwanych zmian deklarowało więcej osób. I jeszcze jedna uwaga. Poniższe cytaty, a podobnych narracji było więcej, wydają się przeczyć twierdzeniom o długotrwałym i żmudnym pokonywaniu kolejnych szczebli kariery w administracji publicznej. Drogi zawodowe respondentów pokazują, że awans

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w administracji publicznej następował w ich przypadku dość szybko, a wraz ze wzrostem doświadczenia zawodowego otwierały się przed nimi nowe możliwości pracy w innych urzędach czy sektorach administracji.

„Po studiach podjąłem pracę w izbie skarbowej, do 1992 roku przeszedłem kolejno przez wszystkie szeregowe szczeble stanowisk: starszy referent, inspektor, starszy inspektor, komisarz skarbowy, starszy komisarz skarbowy. W 1992 roku ze stanowiska komisarza skarbowego zostałem zakwalifikowany na stanowisko inspektora kontroli skarbowej. Warunkiem utrzymania tego stanowiska w UKS było zdanie egzaminu potwierdzającego to moje stanowisko. Do końca 1992 roku zdałem egzamin państwowy na stanowisko inspektora kontroli skarbowej. W tej kategorii mam 3. stopień. W latach 2000–2002 byłem dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej. W momencie wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej w kilka osób wypełniliśmy deklaracje, zastanawiając się jednocześnie, czy ubiegać się o kategorię A czy B. Zgłosiłem się do tej A, bo zawsze byłem ambitny, ale Pastwa odpisał nam, że to zostało anulowane i żeby śledzić, co będzie dalej. Szczegółów, dlaczego wszystko wstrzymano, nie pamiętam dokładnie, ale nie do końca wszystko było właściwie prowadzone, więc kiedy w 1999 roku przeprowadzono pierwszy taki prawdziwy egzamin na urzędnika służby cywilnej, zapisałem się na kurs języka, zdałem z niego egzamin w MON w 2001 roku. Nie zdążyłem jednak przystąpić do egzaminu na urzędnika służby cywilnej w 2001, bo za późno zdałem test z języka. Zgłosiłem się więc w 2002 roku i egzamin zdałem. Niestety, kiedy otrzymałem akt mianowania na urzędnika służby cywilnej, prawie jednocześnie otrzymałem odwołanie z funkcji. Nasz kraj jest jeszcze nienormalny, niestety. Ze smutkiem muszę skonstatować, że u nas chyba raczej ludzi razi to, że ktoś ma coś więcej w sensie uprawnień, a niektórych starszych urzędników wręcz cieszy to, że te uprawnienia na nic się w urzędzie nie przydają. My tu jesteśmy przy władzy i my tu rozdajemy karty! Bardzo jest to smutne, niestety" (R80).

Kolejna wypowiedź zawiera inny wątek, wspólny dla urzędników reprezentujących tę grupę – wskazuje na związanie się z administracją publiczną jeszcze w czasie studiów przez udział w stażach, praktykach, by po ich ukończeniu kontynuować pracę w urzędach państwowych. W opisanej przez urzędnika biografii zawodowej widoczne jest również to, w jaki sposób idea służby cywilnej i wiedza o tej instytucji zaczęły pojawiać się w orbicie zainteresowań osób, które miały dość długi staż pracy w sektorze publicznym:

„Skończyłem studia ekonomiczne na UMCS (magisterskie) i Organizację i Zarządzanie (podyplomowe) także na UMCS. Bezpośrednio po studiach rozpocząłem pracę w urzędzie. Jeszcze na drugim roku studiów podpisałem umowę o stypendium fundowane i byłem zobligowany do odpracowania go. Po ukończeniu studiów byłem na rozmowie w urzędzie wojewódzkim, ale zaproponowano mi pracę terenową, a taka mi nie odpowiadała i wybrałem urząd w małym miasteczku, z którego pochodziłem. Rozpocząłem od stanowiska stażysty. Po 3 miesiącach byłem inspektorem, a po 9 – rewidentem finansowym,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

na którym zakończyłem pracę w mieście. W 1975 wprowadzono 2-stopniowy podział administracyjny kraju i otrzymałem propozycję pracy w biurze w urzędzie wojewódzkim. Tutaj rozpocząłem pracę od stanowiska starszego referenta, później – inspektor, inspektor wojewódzki, a po 8 latach byłem zastępcą dyrektora biura. W 1989 wojewoda powołał mnie na stanowisko dyrektora. W tym charakterze przepracowałem do 1990 roku. Następnie otrzymałem propozycję przejścia do wojewódzkiego inspektoratu. W połowie lat dziewięćdziesiątych URM Departament Terenowych Organów Administracji Państwowej zaczął organizować spotkania, na których była prezentowana organizacja i zasady funkcjonowania służby cywilnej w państwach Europy Zachodniej – Francji, Wielkiej Brytanii, Danii, Kanadzie. Zaintrygowała mnie ta tematyka, zacząłem zgłębiać literaturę, chętnie uczestniczyłem w tych spotkaniach i w 1997 roku, w październiku, przystąpiłem do postępowania kwalifikacyjnego. W kilka osób złożyliśmy stosowne dokumenty, ale poza mną nikt więcej nie został zaproszony do postępowania kwalifikacyjnego. Po egzaminie w 1997 roku otrzymałem mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Wcześniej na mocy ustawy o służbie cywilnej z 1996 roku stałem się pracownikiem służby cywilnej urzędu wojewódzkiego, gdzie pracuję do dziś na stanowisku radcy generalnego" (R84).

Druga, zdecydowanie mniej liczna, bo 16-osobowa grupa respondentów charakteryzuje się tym, że pracę w administracji i przystąpienie do egzaminu na urzędnika minowanego SC poprzedza doświadczenie zawodowe zdobyte poza administracją publiczną, np. w przedsiębiorstwach państwowych, firmach prywatnych, fundacjach. Droga do korpusu służby cywilnej w przypadku tych urzędników obejmuje: studia, pracę poza administracją publiczną, następnie zatrudnienie w administracji i egzamin na urzędnika służby cywilnej. W wypowiedziach sześciu respondentów pojawiło się podobne uzasadnienie zmiany miejsca pracy. Urzędnicy wskazywali na transformację systemową, w wyniku której nastąpiła likwidacja bądź pojawiło się zagrożenie likwidacją firm, zakładów, spółdzielni, w których byli zatrudnieni:

„Musiałam znaleźć nową pracę, ponieważ firma, w której pracowałam, zaczęła upadać; wtedy był przełom lat dziewięćdziesiątych i już niestety było widać, że jej perspektywa jest bardzo krótka. Trzeba było poszukać czegoś nowego, a poza tym temat administracji był bardzo ciekawy. Był wtedy ogłoszony konkurs w Ministerstwie Przemysłu, tworzono nowe departamenty, nowe tematy, więc było to ciekawe. Widziałam też, że to, co było dotychczas, ma już małe szanse na dalsze trwanie" (R24).

Czasem zmiana systemowa była postrzegana przez respondentów jako szansa poprawy pozycji zawodowej, a także możliwość „rozwinięcia skrzydeł" dzięki pojawieniu się nowych możliwości kształtowania kariery zawodowej:

„Pracowałem w przemyśle, najpierw na stanowisku referenta, później konstruktora, technologa, zastępcy głównego technologa zakładu przemysłowego. Trudno mi było jednak wyobrazić sobie tkwienie przez całe życie w jednym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zakładzie, zwłaszcza z bagażem doświadczeń socjalistycznych metod zarządzania i produkcji. Gdy więc nadarzyła się okazja – a był to rok 1990 – skorzystałem z przemian ustrojowych i postanowiłem zmienić coś w swoim życiu, co pozwoliłoby na oddychanie innym powietrzem zawodowym. Skorzystałem z oferty urzędu miejskiego, który ogłosił konkurs na stanowisko naczelnika wydziału gospodarki komunalnej, który to konkurs wygrałem, trafiając tym samym w tryby machiny administracyjnej. Pod koniec roku 1991 zostałem służbowo oddelegowany do pełnienia obowiązków dyrektora jednego z zakładów komunalnych miasta. Po analizie „za" i „przeciw" odejściu z administracji samorządowej, zdecydowałem się przystąpić do konkursu na stanowisko dyrektora zakładu, którym tymczasowo kierowałem. Po wygraniu konkursu przez prawie osiem lat nie byłem urzędnikiem jednostki samorządu terytorialnego. Wróciłem do administracji, tym razem rządowej, w 1999 roku, po tym, jak nowe władze samorządowe podziękowały mi za współpracę. W administracji rządowej zacząłem pracę na stanowisku dyrektora wydziału, na którym to stanowisku pracuję do dnia dzisiejszego. Urzędnikiem mianowanym zostałem w 2001 roku, po zdaniu egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym przewidzianym ustawą o służbie cywilnej" (R100).

Inaczej drogi zawodowych wyborów i decyzji przebiegały w przypadku absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Typowe dla nich ścieżki prowadzące do korpusu służby cywilnej – najczęściej powtarzająca się sekwencja – obejmowały: studia, naukę w KSAP, a następnie pracę w administracji publicznej (16 osób). W wypowiedziach respondentów, należących do tej grupy, często pojawia się motyw planowania kariery zawodowej jeszcze w czasie studiów. Są w nich poruszane problemy ze znalezieniem pracy, np. mała liczba ofert, stanowiska niedopowiadające kwalifikacjom lub oczekiwaniom, a także opisane strategie działania w związku z poszukiwaniem pracy po ukończeniu KSAP. Niektórzy urzędnicy mówili o swego rodzaju „przeczekaniu" na stanowisku lub w urzędzie, który im nie odpowiada, ale umożliwia bezpieczne poszukiwanie innego, interesującego miejsca pracy, albo o wybieraniu tych urzędów, w których odbywali praktyki i zawarli znajomości. Zamieszczony poniżej cytat pokazuje, że zatrudnienie w administracji po ukończeniu KSAP nie jest automatyczne, jak się niektórym wciąż wydaje, i wymaga od absolwentów własnej inwencji oraz aktywnego poszukiwania pracy:

„Był to świadomy wybór i decyzja o podjęciu edukacji w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Wiedziałam, że ukończenie tej szkoły łączy się z pracą właśnie w służbie cywilnej. Wiedziałam, że będę musiała co najmniej pięć lat tam przepracować, a więc że podjęcie takiego wyboru życiowego wiąże się z jego kontynuacją. Wiedziałam, że jest to możliwość pracy, znaczy, chcę to jakoś uzasadnić, dlaczego był to wybór świadomy. O KSAP dowiedziałam się na targach zorganizowanych dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego. Bałam się oczywiście, że się nie dostanę, ponieważ krążyły legendy o stopniu trudności egzaminów i o tym, jak strasznie trzeba być dobrze wykształconym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i zdeterminowanym, żeby się tam dostać, ale ja wiązałam swoją przyszłość najbliższą, zawodową z KSAP i służbą cywilną. Dwa poprzednie roczniki KSAP miały naprawdę mało ofert i niespecjalnie ciekawe, i mój rocznik się tego bardzo obawiał. Tak że my, wcześniej, zanim były nam przedstawione oferty, staraliśmy się orientować w miejscach, gdzie byliśmy na stażach i w ogóle. Ja też wcześniej rozważałam, obserwowałam, jakie są propozycje, i gdyby mi nic nie pasowało, no nie wiem, to była taka możliwość, i rozważałam, i tak wiele innych osób, że albo się wszystko odrzuca i szuka samemu, albo bierze się cokolwiek i to jest na zasadzie takiego przeczekania, przemęczenia się. Część osób zastosowało ten wariant, a następnie już w ramach tej pracy, której się nie lubi, ale którą się przyjęło, szuka się jakiejś innej, lepszej możliwości" (R42).

Kolejna grupa to osoby, które podjęły pracę w administracji publicznej, następnie zdecydowały się na naukę w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i po jej ukończeniu uzyskały status urzędnika mianowanego służby cywilnej (11 respondentów). Część z tych osób wracała do urzędów, w których była wcześniej zatrudniona, część rozpoczynała pracę w nowych instytucjach. Jedna z urzędniczek swoją karierę zawodową opisała następująco:

„Bezpośrednio po studiach trafiłam do jednego z urzędów administracji publicznej, pracowałam tam około półtora roku i postanowiłam zdawać do KSAP i po skończeniu KSAP trafiłam do innego urzędu. Nie był to chyba z góry przemyślany wybór, ponieważ pierwsza moja praca była właśnie związana z kierunkiem studiów, jakie skończyłam, a skończyłam biologię i zajmowałam się ochroną roślin, a więc mój wybór był nie tyle związany z samą administracją publiczną, co z kwestią merytoryczną. Po studiach pracowałam w inspektoracie ochrony roślin, to było związane z kierunkiem studiów, ale po KSAP trafiłam do urzędu X, który wtedy powstawał, i pracuję tu do tej pory" (R74).

Dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej charakterystyczny jest jeszcze jeden sposób rekrutacji do korpusu służby cywilnej. Dotyczy osób, które po studiach pracowały poza administracją publiczną, a następnie z różnych powodów zdecydowały się na naukę w KSAP i po ukończeniu szkoły rozpoczęły pracę w administracji publicznej (7 osób). Poniższa wypowiedź jest interesująca nie tylko z powodu zawiłej drogi zawodowej prowadzącej respondenta do służby cywilnej, ale też z uwagi na poruszony problem utrudnień i barier, na jakie natrafiali absolwenci Krajowej Szkoły po podjęciu pracy w administracji. W narracji widoczne jest zderzenie oczekiwań i wyobrażeń absolwentów KSAP (nowoczesnych urzędników) z rzeczywistymi warunkami pracy, jakie jeszcze niedawno oferował sektor publiczny. I jeszcze jedna uwaga. W wypowiedzi respondenta widoczne jest zainteresowanie pracą w strukturach administracji nowego państwa, jak sam podkreśla – wcześniej, tj. w okresie PRL – był „daleki od wszelkich urzędów państwowych". Wątek ten powróci jeszcze w dalszej części pracy, gdy urzędnicy będą mówić o motywach podjęcia pracy w administracji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Skończyłem studia w 1986 roku, kiedy jeszcze ustrojem był socjalizm, i ja wtedy byłem bardzo daleki od wszelkich urzędów, wszelkich form organizacyjnych państwa. Skończyłem historię sztuki, nawet się o wojsko nie otarłem, co dla chłopaka w moim wieku było dosyć ważne. Poszedłem do pracy w muzeum, żeby sobie znaleźć taką niszę i w tej niszy spokojnie przepracować kilkadziesiąt lat i mieć spokój. A w międzyczasie zmienił się nam ustrój i ja wyszedłem z tego muzeum, chciałem być nauczycielem w szkole średniej, uczyć historii sztuki, w szkole społecznej, troszkę się tam nie udało. Dziwnym zrządzeniem losu spadłem do ambasady jako sekretarz, czyli po prostu sekretarka, i tam przesiedziałem cały rok, i zobaczyłem, że całkiem fajnie jest urzędować. Stamtąd zdawałem do KSAP. Po szkole dostaliśmy jako pierwsze stanowiska, z których raczej urzędnicy odchodzili na emeryturę. I w ogóle sam proces kształcenia w Krajowej Szkole był traktowany trochę z przymrużeniem oka, coś tam się nauczyli, jakieś coś, ale ta realna wiedza, to się ją zdobywa przy biurku i do tego były zarzuty, że my zupełnie nie znamy swojego miejsca w szeregu, że próbujemy czegoś tam. To było bardzo proste, myśmy na przykład poprosili o komputer. To w 1994 roku wzbudziło konsternację. W tym 1994 roku każdy miał jakieś tam swoje subiektywne odczucia. Ja trafiłem do departamentu, w którym była pani dyrektor, no miła, do serca przyłóż, i chciała być taką ciocią itd. Ale była z zupełnie innej epoki. I kiedy ja mówiłem, że coś tam napiszę na komputerze, to słyszałem: «Nie piszcie na komputerze, bo one tylko przeszkadzają w pracy». Był kult maszyny do pisania (…)" (R12).

Są w tej grupie także osoby, które przed rozpoczęciem nauki w Krajowej Szkole Administracji Publicznej pracowały lub studiowały za granicą. W poniższej wypowiedzi warto zwrócić uwagę na rolę Krajowej Szkoły w przygotowaniu absolwentów do pracy w administracji publicznej – dla wielu studentów KSAP jest pierwszym miejscem, w którym dowiadują się o specyfice przyszłej pracy, niektórzy przełamują niechęć lub opór przed administracją:

„Studiowałem w kilku uczelniach, w Polsce skończyłem wydział handlu zagranicznego na SGH. Po studiach wyjechałem na studia za granicę na dwa lata. Potem zdałem do KSAP i potem przyszedłem do MSZ-etu. Myślę, że gdyby nie KSAP, na pewno nie byłbym w tym miejscu, gdzie jestem. Tak że w moim przypadku dokonało się przejście z kariery zawodowej zupełnie nie w administracji do ścieżki w obrębie administracji, i to się stało jednak za sprawą KSAP. Uważam, że w moim przypadku KSAP przede wszystkim pozwolił w jakimś sensie przełamać ten naturalny opór przed administracją, wiedziałem, czego mogę się spodziewać. Przestały być dla mnie dziwne procedury legislacyjne, technika, przepływ informacji, czy to w obrębie ministerstwa, czy na zewnątrz. To, że nie trzeba było się uczyć jakichś tam pojęć podstawowych dotyczących podstaw ustrojowych państwa, systemu prawa, to wszystko było zasługą KSAP. Natomiast w mojej ocenie szkoła mimo wszystko preferuje pewne idealistyczne podejście do administracji, to znaczy, że to jest system,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w którym wszystko działa sprawnie, wszyscy są wokół jakiegoś tam celu skupieni, a to ma niewiele wspólnego z rzeczywistością" (R32).

Podsumowując powyższe wypowiedzi, należy podkreślić, że w przypadku większości respondentów droga do korpusu służby cywilnej prowadzi bezpośrednio przez pracę w administracji publicznej – 77 urzędników ma doświadczenie zawodowe związane wyłącznie z zatrudnieniem w urzędach państwowych, 23 – pracowało także poza administracją. Charakterystyczny dla urzędników kanał rekrutacji wpisuje się w jeden z modeli stosowanych do opisu i analizy systemów rekrutacji personelu administracji publicznej. Model pierwszy charakteryzuje się tym, że pracownicy rzadko mają doświadczenie zawodowe zdobyte poza administracją, np. w przytaczanych przez Guya Petersa wynikach badań z końca lat dziewięćdziesiątych wśród pracowników służby cywilnej w Wielkiej Brytanii 29% deklarowało doświadczenie związane z pracą poza administracją. Model drugi to tzw. administracja obcych lub model „drzwi obrotowych", w którym odbywa się stały przepływ personelu między sektorem prywatnym i publicznym – rozwiązanie charakterystyczne m.in. dla Stanów Zjednoczonych [Peters 1999, s. 131–132].

W przypadku polskich urzędników można mówić o realizowanym w praktyce modelu pierwszym, gdy doświadczenie zawodowe zdobyte poza administracją nie jest wśród pracowników zbyt częste. Ponadto ich kariery zawodowe są przykładem tzw. karier „zakotwiczonych" – większość urzędników pracowała w administracji publicznej od momentu ukończenia studiów, często też była to praca w jednym tylko urzędzie czy instytucji. Kariera „kotwica" – piszą Markieta Domecka i Adam Mrozowicki – niesie określone konsekwencje biograficzne, np. prowadzi do zakorzenienia w miejscu pracy, do zakotwiczenia w relacjach opierających się na wzajemnym uznaniu, a także nadawania przynależności do organizacji wartości autotelicznej. „Tym samym indywidualna biografia zawodowa zostaje wpisana w historię organizacji i biografie pozostałych członków jej personelu. Silna więź i poczucie przynależności z jednej strony, z drugiej zaś trudności z wyobrażeniem sobie własnego funkcjonowania w innym środowisku i ramach organizacyjnych stają się jednym z czynników skłaniających do pozostawania w świecie znanym" [Domecka, Mrozowicki 2008, s. 141]. Urzędnicy reprezentujący ten typ kariery swoje doświadczenia zawodowe opisywali w następujący sposób:

„Jak dotychczas, bo ja tutaj jestem dość długo, zmieniałem kilka razy departament, tylko to polegało na tym, że ja wciąż siedzę w tym samym miejscu, a ministerstwo się zmienia i departamenty się przekształcają; takie mechanizmy tutaj działają, bardzo często się zmienia ta cała struktura" (R94); czy taka narracja:

„Po studiach pracowałam w Ministerstwie Handlu Zagranicznego, które potem podlegało kolejnym modyfikacjom, jest to właściwie to samo ministerstwo, w którym aktualnie pracuję, ale w drodze ewolucji i w zakresie kompetencji zmieniało nazwę, czyli od początku, tzn. od 1981 roku, praktycznie jestem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

związana z tą instytucją, z administracją i z tym ministerstwem. Na początku objęłam stanowisko najniższe, które wtedy obowiązywało, chyba był to referent, to był wydział prasy, więc ten sam obszar spraw. O ile sobie dobrze odtwarzam tamte lata, to po 3–4 latach zdobyłam funkcję głównego specjalisty" (R46).

Zdecydowanie mniej popularna wśród urzędników jest kariera typu *patchwork*, dla której charakterystyczne są wymuszone przez czynniki zewnętrzne zmiany pracy, branż bądź sektorów. O ile kariera „kotwica" wyraża uporządkowanie i przewidywalność, oparte na kontynuacji sprawdzonych strategii postępowania, to *patchwork* jest typem kariery kształtowanej sytuacyjnie, która rozwija się często w odpowiedzi na okoliczności zewnętrzne [Tamże, s. 144]. Wśród urzędników służby cywilnej, reprezentujących ten typ kariery, mamy do czynienia z sytuacją przechodzenia z jednego urzędu do drugiego lub z administracji samorządowej do centralnej, a także zmianę miejsca pracy w sektorze publicznym na sektor prywatny lub odwrotnie. Karierę typu *patchwork* ilustrują następujące wypowiedzi:

„Kończyłam studia o profilu humanistycznym. Następnie pracowałam na uczelni jako asystentka, ale nie zrobiłam doktoratu, więc odeszłam i zaczęłam pracę w firmie prywatnej. Potem przeszłam do samorządu, stamtąd do organizacji pozarządowej, a następnie ukończyłam Krajową Szkołę Administracji Publicznej i po KSAP-ie rozpoczęłam pracę w ministerstwie" (R30);

„Po studiach trafiłam do pracy w archiwum państwowym, ale podjęłam decyzję, że lepiej będzie ukończyć studia doktoranckie, a po studiach doktoranckich zostałam zatrudniona w urzędzie. Tak się to ułożyło. Zostałam urzędnikiem mianowanym na mocy wcześniejszej ustawy w 1998 lub 1999 roku, więc już byłam raz mianowanym urzędnikiem. Później jakoś tam odeszłam z urzędu, robiłam co innego poza administracją, ale wróciłam do urzędu i zostałam ponownie mianowana. Czasem żartuję, że do trzech razy sztuka" (R40).

Dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – choć nie tylko, ale w ich przypadku planowanie rozwoju zawodowego jest najbardziej widoczne – charakterystyczna kariera to „kariera-konstrukcja". Wpisuje się w nią planowe i aktywne kształtowanie drogi zawodowej, a także podejmowanie działań zorientowanych na tworzenie pozycji zawodowej. Karierze tego typu towarzyszą zwykle gotowość do podejmowania ryzyka i innowacyjność. „W początkowej fazie konstrukcja może być traktowana instrumentalnie – kolejne awanse służą przede wszystkim akumulacji i konwersji kapitału, później jednak kariera staje się wartością samą w sobie, źródłem satysfakcji i samorealizacji, a jej rozwój jest ceniony wyżej niż zasoby, do których otwiera dostęp" [Tamże, s. 147]. Rozmówcy – absolwenci KSAP – nie poprzestawali na stwierdzeniu: „zawsze chciałem pracować w administracji publicznej", ale często dodawali, że wiedzieli, z jakimi urzędami (urzędem) chcą związać swoją przyszłość, czym się chcą zajmować i co chcą osiągnąć; niektórzy mieli także plany alternatywne, wiedzieli, co zrobią, jak potoczą się ich zawodowe losy, jeśli nie zdecydują się na pracę w administracji publicznej:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„To nie były decyzje szybkie i przypadkowe, bo właściwie od połowy studiów, mniej więcej od trzeciego roku, już wiedziałam, że to jest taka droga, którą będę chciała iść, przy czym w momencie, kiedy studia kończyłam, to nigdy nie był taki rachunek zero-jedynkowy, że to albo nic innego. Tylko kiedy studia kończyłam, zdecydowałam się zdawać egzaminy wstępne do KSAP, miałam alternatywę w postaci pozostania na uczelni i kontynuowania kariery naukowej i dydaktycznej na Uniwersytecie Jagiellońskim, i gdybym się do KSAP nie dostała, to tak by było. Natomiast chciałam się dostać i widziałam się w pracy w administracji już kilka lat wcześniej, i to się udało za pierwszym razem, i wtedy już nie było wątpliwości, że to jest przede wszystkim to, co leży w moich zainteresowaniach, administracja centralna i konkretny urząd. Podeszłam do tego w ten sposób, że jeżeli już administracja, to właśnie administracja centralna, rządowa i to było wliczone w koszty całej operacji, że zostanę w Warszawie przynajmniej przez ten okres odpracowania pięciu lat, które absolwenci szkoły muszą obowiązkowo przepracować w administracji, aczkolwiek na razie nie bardzo mam ochotę, nie widzę sensu, nie widzę powodu, żeby na tych pięciu latach się skończyło. Raczej traktuję administrację jako wybór drogi zawodowej, a nie jakąś przygodę na kilka lat" (R43); czy takie stwierdzenie:

„Generalnie zawsze chciałem pracować w działce zajmującej się analizami, badaniami i wiedziałem, że taka komórka jest w Senacie i Sejmie. W Senacie jest biuro analiz, ale tam nie było miejsca, wobec czego zatrzymałem się w innym dziale. Chciałem trafić do działu analitycznego, który opracowuje studia i ekspertyzy, ale trafiłem do biura prac senackich. Od początku chciałem pracować w administracji, to nie był przypadek, i szybko wiedziałem, że chcę związać się na stałe z administracją publiczną i szukałem możliwości silniejszego zakotwiczenia, więc wybrałem KSAP. Pracuję w administracji i jestem urzędnikiem, robię to, co lubię, rozwijam się, awansuję. Byłem najpierw głównym specjalistą, później naczelnikiem wydziału, później p.o. zastępcy dyrektora, no i teraz zastępcą dyrektora departamentu po konkursie" (R61).

Omówione typy dróg prowadzących do korpusu służby cywilnej odpowiadają na pytanie, w jaki sposób respondenci trafiali do administracji publicznej. Zanalizujmy teraz, jakimi motywami kierowali się urzędnicy, wybierając służbę cywilną czy – szerzej – administrację publiczną.

3. Motywy podjęcia pracy w administracji publicznej

Dociekanie, co przyciąga kandydatów do pracy w administracji publicznej, jest przedmiotem wielu badań i analiz [Rainey 1982; Perry 1996; Peters 1999; Houston 2000; Ito 2003; Leisink, Steijn 2009]. Ich autorzy zwracają uwagę na istnienie tzw. *public service motivation* – zespołu motywów oraz cech osobowych, które kierują, a nawet predestynują ludzi do pracy w sektorze publicznym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Są to m.in. chęć działania dla dobra wspólnego, altruizm lub chęć pomocy innym [Rainey 1982; Perry 1996; Houston 2000; Delfgaauw, Dur 2004]. Czasem wskazuje się na mniej zacne powody poszukiwania pracy w administracji publicznej, takie jak oportunizm, niechęć do zmian czy unikanie ryzyka [Buurman, Dur, Bossche 2009, s. 1]. Często też zdarza się tak, że prospołeczne motywacje pracowników administracji, zderzone z codzienną praktyką, wystawiają na próbę ich prospołeczne intencje i idealistyczne oczekiwania [Blau 1960]. Interesującym wątkiem prowadzonych badań jest zwrócenie uwagi na różnice w preferencjach i motywacjach dotyczących pracy osób zatrudnionych w sektorze publicznym i prywatnym. Ich autorzy podkreślają specyfikę działania administracji publicznej – wiele zadań administracji jest związanych z pomocą innym, dostarczaniem świadczeń i usług, które powodują, że administracja czy – szerzej – sektor publiczny stanowi atrakcyjne miejsce przede wszystkim dla osób zainteresowanych pracą dla innych, które chcą podejmować działania przynoszące korzyść całemu społeczeństwu, narodowi, państwu. Np. Hal Rainey [1982], Gregory B. Lewis i Sue A. Frank dowodzą, że pracownicy sektora publicznego częściej przypisują pracy takie atrybuty, jak: „przydatna dla społeczeństwa", „służąca innym", „pożyteczna dla innych" [Lewis, Frank 2004, s. 36–51]. Z prac innych badaczy wynika, że pracownicy administracji publicznej, częściej niż pracownicy sektora prywatnego, deklarują poparcie dla idei wolontariatu, oddawania bezinteresownie krwi i akcji charytatywnych, częściej angażują się w działania publiczne, wyrażają też większą gotowość do pracy po godzinach [Houston 2006]. Josse Delfgaauw i Robert Dur podkreślają z kolei, że pracownicy sektora publicznego – podejmując pracę i angażując się w nią – są mniej motywowani finansowo niż osoby zatrudnione w sektorze prywatnym; ponadto silniejsza jest w ich przypadku motywacja wewnętrzna związana ze służbą publiczną, jej misją i etosem; nie oznacza to jednak, że zupełnie rezygnują z „nagród zewnętrznych" i nie biorą pod uwagę np. wysokości wynagrodzenia, bezpieczeństwa pracy, stabilności, statusu czy prestiżu [Delfgaauw, Dur 2004, s. 4].

Guy Peteres, odwołując się do badań przeprowadzonych wśród pracowników służby cywilnej w państwach Europy Zachodniej, a także Stanów Zjednoczonych, Kanady, Indii i Australii, pisze o trzech typach motywacji mających wpływ na decyzje o podjęciu pracę w administracji publicznej. Pierwsza, czyli motywacja materialna, w przypadku której ważne są takie elementy, jak wysokość wynagrodzenia, dodatkowe korzyści materialne, np. atrakcyjne pakiety ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych, nagrody finansowe itp. Drugi typ to „współrządzenie i autonomia w pracy", w której ważną rolę odgrywają różne formy udziału pracowników we współrządzeniu, w kształtowaniu strategii organizacji, a także postrzeganie pracy zawodowej jako zajęcia pozwalającego realizować indywidualne aspiracje, umożliwiającego rozwój zawodowy i umożliwiającego zachowanie kontroli nad wykonywanymi zadaniami. Trzeci typ to motywacja „społeczna", dla której ważne są: możliwość

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

włączenie się w rozwiązywanie określonych problemów życia zbiorowego, praca dla innych, a także poczucie solidarności grupowej, więzi z innymi członkami organizacji i poczucie przynależności do elitarnej grupy społecznej [Peters 1999, s. 133]. Każdemu z powyższych typów motywacji można przypisać swoiste demotywatory, które zniechęcają ludzi do pracy w sektorze publicznym, np. jedni będą wybierać pracę w administracji ze względu na wysokość wynagrodzeń, inni z kolei będą uważać ją za mało atrakcyjną z powodu niższego wynagrodzenia niż w sektorze prywatnym [Tamże, s. 134]. Wyniki badań, podkreśla Peters, wskazują, że „współrządzenie i autonomia pracy", które mogłyby się wydawać najbardziej istotne dla kandydatów do służby cywilnej, nie mają aż tak dużego znaczenia: „W systemach administracji publicznej, o których możemy cokolwiek powiedzieć na podstawie systematycznych danych, najczęściej czynniki społeczne są wskazywane przez liczącą się część respondentów" [Tamże]. Występują jednak pewne różnice między poszczególnymi państwami, np. wśród urzędników brytyjskich wysoka jest motywacja o charakterze społecznym, co, jak zauważa Peters, „odpowiada stereotypowemu obrazowi angielskiej służby cywilnej, w której pracują *old boys* – wykształceni w ekskluzywnych uniwersytetach, utalentowani amatorzy blokujący rozmaite inicjatywy administracyjne powstające w biurokracji i przekonani, że administrowanie opiera się przede wszystkim na wypracowaniu porozumień wśród grupy dżentelmenów, które mają wpływ na decyzje w sprawach publicznych" [Tamże, s. 135]. Z kolei francuscy urzędnicy kładą nacisk na motywy współrządzenia i autonomii w pracy: „potwierdzając w ten sposób powszechną opinię o francuskiej służbie publicznej jako elicie, na której wzoruje się społeczeństwo". Włoscy urzędnicy natomiast podkreślają znaczenie motywów finansowych, co „każe myśleć o pracy w administracji publicznej tego kraju bardziej w kategoriach indywidualnego sukcesu, mniej zaś w kategoriach jej wpływu na kształtowanie biegu spraw publicznych" [Tamże, s. 136]. Zdaniem Petersa, struktura motywacji urzędników administracji publicznej w byłych państwach komunistycznych i w państwach Europy Zachodniej nie różni się zasadniczo, ale ze względu na brak danych i badań pochodzących z państw postkomunistycznych, można jedynie przypuszczać, że tak sytuacja wygląda, ale nie można powiedzieć nic o sile każdego z tych czynników" [Tamże, s. 140].

Przytoczone wyniki badań są interesujące w kontekście polskiej służby cywilnej i motywów, którymi kierują się osoby, podejmując pracę w administracji publicznej[43]. Przyjmując, że „motyw" może być rozumiany jako rzeczy-

[43] Użyty w tytule podrozdziału i stosowany w pracy termin „motyw" jest różnie definiowany w literaturze naukowej. Na przykład Maria Ossowska pisze, że „motywem bywa wszystko, co może przyczynić się do wywołania jakiejkolwiek czynności lub jej zapobieżeniu"; jednocześnie proponuje, by rozróżniać motywy i intencje: „Intencja – pisze Ossowska – obejmuje wszystko to, dlaczego oraz wszystko to, wbrew czemu spełniamy dany czyn", i proponuje, żeby jako motywy określać jedynie pierwsze z powyższych czynników [Ossowska 1946, s. 64].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wista, uświadomiona przyczyna podejmowania pewnych działań lub ich zaniechania, w poniższej analizie uwaga została zwrócona na te wypowiedzi respondentów, w których uzasadniali decyzje o pracy w administracji publicznej. Zostały one przyporządkowane dwóm typom motywacji – wewnętrznej (autotelicznej) i zewnętrznej (instrumentalnej); z pierwszą mamy do czynienia, gdy motywy działania występują niejako wewnątrz jednostki, pobudza ją do aktywności, która ma wartość sama w sobie; motywacja zewnętrzna występuje natomiast wtedy, gdy jednostka działa w celu uzyskania nagrody z zewnątrz lub uniknięcia kary [Ryan, Deci 2000, s. 68–78]. Należy zaznaczyć, że niektóre wypowiedzi urzędników uwzględniały tylko jeden typ motywacji, ale w wielu pojawiały się kwestie łączące oba analizowane typy. Istotne wydaje się również to, że ponad połowa z respondentów (56 osób), mówiąc o aspiracjach i oczekiwaniach związanych z przyszłym zawodem, ujmowała je jako „pracę w administracji publicznej". Niektórzy rozpoczynali zawodową biografię od stwierdzenia: „Zawsze chciałem pracować w administracji (…)" (R87). Większość urzędników miała zatem jasno sprecyzowany „cel zawodowy", warto więc poszukać odpowiedzi na pytania, co decydowało o wyborze administracji publicznej jako miejsca pracy, a także dlaczego decydowali się ubiegać o status urzędnika mianowanego służby cywilnej?

3.1. Motywacja wewnętrzna

Wśród respondentów jednym z najczęściej wymienianych motywów podjęcia pracy w administracji publicznej były: chęć rozwoju zawodowego, realizacja zainteresowań, a także możliwość pogłębiania i rozwijania wiedzy oraz umiejętności zdobytych podczas studiów (58 osób). Uzasadnienia tego typu pojawiały się zarówno w wypowiedziach osób, które bezpośrednio po studiach zaczynały pracę w administracji publicznej, jak i tych, które po studiach zdecydowały się na naukę w KSAP, by uzupełnić wykształcenie i zdobyć wyższe kwalifikacje zawodowe. Oto kilka przykładów takich uzasadnień:

„Szukałem pracy, która daje możliwość samorealizacji, możliwość pogłębiania wiedzy i kompetencji, po prostu rozwoju intelektualnego i naukowego. Tu każdy urzędnik posiada indywidualną ścieżkę rozwoju, a dla mnie to jest najważniejsze, żeby się rozwijać" (R91);

W psychologii „motyw" ujmowany jest jako „zwerbalizowany cel i program umożliwiający danej osobie podjęcie określonej czynności"; jeśli dana forma zachowania się nie jest regulowana przez motyw – pisze Kazimierz Obuchowski – należy mówić o działaniu nieświadomym, niemotywowanym [Obuchowski 1967, s. 25]. Bywa, że autorzy prac rezygnują z definiowania motywu i używają jedynie terminu „motywacja", rozumianego jako „proces psychicznej regulacji, dzięki któremu formułują się dążenia, przez które rozumieć należy tendencje do podejmowania czynności ukierunkowanych na określony cel" [Reykowski 1992, s. 113]. Ujmowany w ten sposób proces motywacyjny składa się z zespołu pojedynczych motywów. Często też oba te pojęcia stosowane są zamiennie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Kiedyś wydawało mi się, że będę wielkim negocjatorem w Unii Europejskiej i koniecznie po studiach chciałam pracować w strukturach, które się tym zajmowały. Starałam się przez dwa miesiące w 1997 roku o przyjęcie do departamentu spraw negocjacji akcesyjnej i po dwóch miesiącach udało się na zasadzie zmęczenia urzędnika, czyli dyrektora ówczesnego departamentu. Tak się zaczęło, natomiast po roku zdałam do KSAP i zostałam przyjęta. Starałam się zawsze pracować tam, gdzie mnie praca interesowała, gdzie mogłam się rozwijać. Uznałam, że to najlepsze miejsce, ponieważ oni się zajmowali Unią Europejską. Byłam wielką euroentuzjastką na studiach i to miejsce najbardziej mi odpowiadało. To był główny powód, dla którego znalazłam się w administracji. Chciałam też, żeby to było stanowisko prestiżowe, żebym mogła zrobić coś dobrego i pożytecznego, no i żebym mogła zrealizować swoje ambicje; a ponieważ ambicje szły w kierunku euroentuzjazmu, było to bardzo dobre miejsce i byłam zadowolona, że mi się tak udało" (R45).

Jeszcze jeden cytat, w którym – obok takich kwestii, jak zainteresowania czy chęć rozwijania wiedzy – pojawia się mocno akcentowany przez innych urzędników motyw służby państwu. W poniższej wypowiedzi obecny jest także wątek wpływu promowanych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej wartości na sposób myślenia jej studentów o administracji publicznej, państwie i przyszłym wykonywanym zawodzie. Można przypuszczać, że podobnie jak respondentka, wielu słuchaczy podejmowało naukę w KSAP niekoniecznie z pobudek ideowych lub patriotycznych, ale, kończąc Krajową Szkołę, właśnie w tych kategoriach, a więc służby państwu, społeczeństwu, odpowiedzialności za budowę administracji nowego demokratycznego państwa, postrzegało swoją rolę zawodową:

„Mogę powiedzieć, że był to bardzo prozaiczny powód. Po prostu wiedziałam, że KSAP współpracuje z ENA francuską, którą znałam. Kończyłam filologię, jak pani mówiłam, filologię francuską, i znałam administrację francuską, również tę szkołę administracji francuskiej, i to mnie najbardziej interesowało i przyciągało do KSAP-u, a potem trafiłam do administracji. (…) Szkoła przygotowała mnie do pracy w administracji, ale też ustawiła myślenie, że administracja, sprawna administracja, jest podstawą państwa, aby państwo było sprawne i sprawnie funkcjonowało musi mieć profesjonalną, prawdziwą administrację. To właśnie dla mnie jest służba cywilna, jej idea i znaczenie dla państwa, wiedziałam, że jestem do służby przygotowana, znaczy, że jest konieczność włączenia się w tworzenie służby cywilnej i to jest proces wciąż niezakończony" (R37).

Na drugim miejscu, ze względu na liczbę wypowiedzi, w których pojawił się ten sam typ uzasadnień, jest zainteresowanie sprawami publicznymi, chęć pracy dla państwa i w jego strukturach. Często pracę dla państwa czy zainteresowanie sprawami publicznymi utożsamiano z pracą dla innych – społeczeństwa, obywateli (49 osób). Poniższe wypowiedzi ilustrują najczęściej pojawiające się uzasadnienia:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Gdyby to tak racjonalnie uzasadnić, to takie motywy ideologiczne, chęć spełnienia pasji; to znaczy zawsze pojawiało się coś takiego, że chciałam w taki czy inny sposób pracować dla państwa i pełnić służbę publiczną" (R33);

„Jak powiem, że Polska, to zabrzmi, no, ale to był chyba główny motyw. Idea służby cywilnej to jest coś, co mnie bardzo przekonuje, to jest coś, czego w tym kraju bardzo brakuje. Bez tego państwo nie będzie funkcjonować. Z przykrością stwierdzam, że są małe szanse na to, żeby służba cywilna w najbliższym pięcio- czy nawet dziesięcioleciu, przy rozwoju takim, jaki jest w Polsce, nawet proporcje mówią o tym, aby spełniała takie funkcje jak w krajach Zachodniej Europy" (R20);

„No, trudno tak odpowiedzieć, hm, no to chyba dlatego, że jest to służba dobru publicznemu. Tak teraz myślę, nie wiem, czy wtedy tak myślałam, ale chciałam pracować z ludźmi, rozwiązywać ich problemy. Chyba tak mogę to powiedzieć, no, ale nie wiem, ciężko mi powiedzieć jakoś tak" (R39);

„Ja myślę, że było kilka powodów, ale jeden zasadniczy. Zawsze się interesowałem sprawami publicznymi, także miałem stabilizację finansową w sensie takim, że moja żona bardzo dobrze wtedy zarabiała, tak że pieniądze nie stanowiły problemu. Propozycja pracy w kancelarii Sejmu to była bardzo ciekawa propozycja, nawet straciłem finansowo, przechodząc z firmy konsultingowej, ale byłem bliżej spraw ważnych dla społeczeństwa. Mogłem wnieść swoje doświadczenie i wiedzę, tak myślałem; poza tym prywatnie bardzo się interesuję właśnie służbą cywilną jako taką" (R38).

Warto w tym miejscu przytoczyć także wypowiedź jednej z urzędniczek, która, uzasadniając swoje decyzje i wybory zawodowe, odwołała się do motywów, jakimi na początku lat dziewięćdziesiątych kierowali się studenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, wybierając tę szkołę i podejmując pracę w administracji publicznej. Motywy te, zdaniem respondentki, były odmienne od tych, którymi kierują się obecnie słuchacze Krajowej Szkoły. Zwraca ona uwagę, że wśród pierwszych roczników, rozpoczynających naukę w Krajowej Szkole, dominowała motywacja patriotyczna i propaństwowe nastroje, zaś szkoła była postrzegana jako miejsce przygotowujące fachowców służących nowemu, demokratycznemu państwu. Obecnie, zdaniem respondentki, wśród kandydatów przeważają osoby, dla których ważne są przede wszystkim gratyfikacje finansowe i chęć objęcia intratnych posad w administracji publicznej:

„Generalnie rzecz biorąc, trzeba rozgraniczyć powód, dla którego ludzie startują do KSAP, podkreślam, że jestem drugim rocznikiem, bo to był w praktyce poza trzecim rocznikiem jeszcze rocznik, gdzie ludzie szli do szkoły z powodów ideologicznych, bo chcieli służyć nowemu państwu. Większość naboru stanowili ludzie, którzy zrezygnowali ze swojego dotychczasowego sposobu zarabiania na życie i chcieli coś zrobić dla kraju, tzn. kierowali się pobudkami patriotycznymi. Ja nie musiałam pójść do pracy w administracji, zarabiałam zdecydowanie lepiej, pracując na własny rachunek, i mogłam zrobić zdecydowanie większą karierę niż w administracji, ale, tak jak powiedziałam, jestem z po-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

kolenia, które aktywnie uczestniczyło w przemianach 1989 roku i uważało, że powinno się coś oddać krajowi. Natomiast sytuacja jest też taka, że w ostatnich latach pójście do Krajowej Szkoły jest ucieczką przed bezrobociem lub sposobem na poprawienie sobie sytuacji finansowej, bo wykonywany zawód jest na tyle mało dochodowy, że pójście do Krajowej Szkoły oznacza wysoki skok" (R49).

Jest to oczywiście subiektywna ocena i odczucie respondentki, niemniej podobne spostrzeżenia pojawiły się w wypowiedziach innych urzędników, którzy również zwracali uwagę na zmianę motywacji, jaką kierowali się „dawni" i obecni studenci KSAP. Jak podkreślał jeden z respondentów: „Szkoła ma wiele zalet, to znaczy kształtuje określony rodzaj ludzi. Tak było do pewnego momentu, bo teraz jest inaczej. Jest bezrobocie i ludzie się tam pchają ze strachu, natomiast w moich czasach szkoła wychwytywała taki rodzaj ludzi, którzy chcieli się realizować w działaniu dla państwa i zajmować się zarządzaniem sektorem publicznym, i dawała przygotowanie z zakresu podejmowania decyzji, samodzielności i kreatywności, ale też osobistej odwagi" (R23).

Należy zaznaczyć, że wśród respondentów o motywacji propaństwowej były również osoby, które bardzo mocno akcentowały, że zdecydowały się na pracę w administracji publicznej, bo była to administracja nowego, demokratycznego państwa. Oto kilka przykładów tego typu uzasadnień:

„Gdy dowiedziałem się o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, że taki twór powstał, że tworzony jest od podstaw, że szkoli urzędników nowej generacji dla potrzeb nowego państwa, bardzo mnie to zainteresowało. Ja miałem bardzo złe doświadczenia z PRL-em i pomyślałem, że teraz to ja przyjdę do nowej administracji, no, ale wejdę do niej poprzez szkołę, żeby się przygotować i być dobrym urzędnikiem" (R12);

„Skończyłem studia w czasach, kiedy były przemiany tzw. demokratyczne, i siłą rzeczy, zwłaszcza młodzież po studiach, była zaangażowana w te sprawy; wiązało się to z pewną niepewnością co do przyszłości, ale ja byłem od początku zainteresowany działalnością publiczną na rzecz kraju i wydawało mi się, że nie powinna to być działalność o charakterze politycznym, ale właśnie o charakterze profesjonalno-administracyjnym, czy coś w tym rodzaju. Odpowiadało mi to, tzn. idea tworzenia nowej profesjonalnej służby publicznej czy cywilnej, to odpowiadało mojemu postrzeganiu roli w tym społeczeństwie. Później moje losy potoczyły się nieco inaczej, wyjechałem na jakiś czas z kraju, po powrocie nie mogłem się znaleźć w nowej rzeczywistości i wtedy przypomniałem sobie o możliwości, jaką było zostanie słuchaczem KSAP. Złożyłem odpowiednie dokumenty, zdałem egzamin i tak to się już dalej potoczyło" (R71);

„Czas, w którym kończyłem studia, był czasem zmian politycznych i przewidywałem, że będzie to też dotyczyć administracji. Że będzie to nowa administracja, nastawiona na pozyskanie młodych ludzi, znających języki, mających inne horyzonty. Rysowała się wtedy perspektywa integracji z UE i można było zakładać, że będzie potrzeba młodych ludzi, znających języki i mających propaństwowe myślenie" (R66).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Niektórzy z urzędników akcentowali możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, tj. współdecydowania o sprawach ważnych społecznie, a także służbę społeczeństwu poprzez wydawanie lub wpływanie na decyzje, które służą realizacji potrzeb społecznych (12 osób):

„Jak już mówiłem, nie byłem fanatykiem administracji, a tacy są, myślałem natomiast, że będę pracować w administracji, bo państwo, rządzenie, sposoby rządzenia w administracji, to, w jaki sposób państwo wpływa na ludzi, zawsze mnie bardzo interesowało. Skutki tego, że państwo na mnie wpływa, mocno odczuwałem i dalej odczuwam, i w związku z tym byłem zainteresowany. Po pierwsze, jest to ciekawa dziedzina intelektualna, jak to wygląda, od tej drugiej strony. Jak ten mechanizm rządzenia państwem się kręci, a druga rzecz właśnie to jest ta kwestia, że człowiek ma wrażenie, że na pewno to, co robi, to służba krajowi. Prawda. W wielu miejscach tego nie ma, zaspakaja się potrzeby klientów, tu się też zaspokaja potrzeby klientów, ale takie nietypowe, np. uzyskanie praworządności, bezpieczeństwa, no, w ogóle tego, że kraj jest dobrze rządzony, to jest realizowanie tych potrzeb na zupełnie innym poziomie" (R43);

„Powiem tak, ja jestem z wykształcenia lekarzem, więc to jest troszeczkę tak, że gdziekolwiek lekarz pójdzie do pracy poza swoim zawodem, to jest praktycznie bez zawodu. Skończyłam medycynę i miałam otwartą specjalizację, neurologię, w zawodzie pracowałam tylko 3 lata. Studia skończyłam w 1996 roku, a następnie odbywałam staż w szpitalu. W służbie zdrowia wiadomo, co się działo w 1999 roku, stwierdziłam wtedy, że nie chcę być tylko biernym uczestnikiem wydarzeń, wolę wiedzieć, co ma się dziać w kraju, i w jakiś sposób mieć na to wpływ" (R50).

Innego rodzaju uzasadnienia są związane z możliwością kariery i awansu w ramach administracyjnych struktur (11 osób). Wypowiedzi respondentów wskazują, że perspektywa pracy w administracji była dla nich atrakcyjna nie tylko dlatego, że mogli zajmować się tym, co ich interesowało, ale przede wszystkim stwarzała szanse na szybką karierę zawodową i awans. Respondenci postrzegali ukończenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jako swego rodzaju katalizator kariery zawodowej. W ich narracjach pojawiały się takie stwierdzenia:

„Wiedziałam, że KSAP to będzie najszybszy krok do własnego rozwoju i kariery. Wiedziałam, że będzie to praca w administracji i że inwestowanie w siebie się opłaci i tak jest" (R30);

„Myślę, że to były powody związane z tym, że lubię się uczyć, lubię poszerzać swoje kwalifikacje i wiedzę i zależy mi również na karierze, chociaż z tym jest trochę trudniej, także dlatego, ale przede wszystkim to chyba kariera, tak myślałam" (R5);

„Chciałem rozwijać się zawodowo i awansować. Był początek lat dziewięćdziesiątych i mogłem doświadczać wprowadzania, początków funkcjonowania samorządu, wszystko tworzyło się na nowo. Myślałem o dalszym rozwoju i zdecydowałem się na KSAP. Decyzja o dalszej karierze w administracji cen-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

tralnej była już prawdopodobnie wynikiem procesu kształcenia w KSAP i tego, co w KSAP, właśnie nie wiem, jakiego słowa użyć, obiecywano, czy tego, czego nas uczono, jakie stanowiska powinniśmy zajmować, jakimi powinniśmy być urzędnikami, do czego otrzymujemy przygotowanie. Mówi się o modelu francuskim, KSAP kształtuje ludzi na wzór francuski, czyli kształtuje tak zwanych generalistów, bez względu na to, czy to będzie resort transportu, sprawiedliwości, czy właśnie spraw zagranicznych. Absolwenci KSAP-u powinni być przygotowani do pełnienia, wtedy mówiono nam, wysokich stanowisk urzędniczych" (R9).

Sporadycznie, bo w czterech wypowiedziach, pojawił się wątek posiadania określonych predyspozycji czy cech charakteru, które decydowały o wyborze administracji jako odpowiedniego miejsca pracy. Jeden z urzędników, charakteryzując swoją biografię zawodową, stwierdził:

„Zawsze byłem pracowity, zdobyłem umiejętność posługiwania się językiem obcym, byłem na stażach zagranicznych i mimo takiego okresu, jaki był, nie wiązałem się w ogóle z polityką. Byłem członkiem PSL, ale nie wiązałem się z polityką, no i po prostu byłem pracowity i sumienny. Trzeba chcieć pracować w administracji i mieć predyspozycje. Ja miałem też pewne propozycje do pracy naukowej, ale nie interesowało mnie to, chciałem wykonywać pracę dla innych w administracji" (R88).

3.2. Motywacja zewnętrzna

Poza motywami natury ideowej, motywami związanymi z osobistym rozwojem, zdobywaniem wiedzy i kwalifikacji zawodowych, w wypowiedziach respondentów obecne są również uzasadnienia, które wskazują na motywację zewnętrzną. Najczęściej pojawiającym się uzasadnieniem wyboru kariery urzędniczej były pewność pracy i stałe dochody (28 osób). Urzędnicy, podnosząc kwestie finansowe, podkreślali przede wszystkim regularną i pewną wypłatę pensji, ale nie jej wysokość. Zarobki w administracji były przez nich oceniane jako niskie, zwłaszcza w porównaniu z sektorem prywatnym. Zamieszczone poniżej cytaty są charakterystyczne dla tego typu uzasadnień:

„Praca w administracji daje jakąś pewność, zabezpieczenie i stabilizację. W świetle tego, co się dzieje na rynku teraz, jak słyszymy, że co piąty nie ma pracy, to jednak ktoś, kto stanie się tym urzędnikiem, ma gwarancję zatrudnienia. Może nie jest to praca superpłatna, ale jednak dająca godziwe warunki bytowania. Może w firmie prywatnej można zarobić dużo więcej, tylko szybko można nie mieć tej pracy" (R91);

„Miałem różne pomysły, były ciekawe perspektywy, ale zdecydowała stabilność zatrudnienia. Wybrałem pracę w MSZ-cie, studia, które kończyłem, dawały mi pewne ukierunkowanie na pracę tu" (R29);

„Mój mąż jest naukowcem, więc baliśmy się, że nie będziemy mieli z czego żyć. I po prostu trzeba było znaleźć dla jednego z nas taką pracę, żeby dawała

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nam stałe dochody. I praca w administracji była pracą, która gwarantowała stałe dochody. Wiadomo było, że jak przyjdzie zapłacić rachunki, to my otrzymamy przynajmniej jedną pensję, bo w PAN wtedy nie było to takie oczywiste. I to była główna motywacja" (R2).

Sporadycznie pojawiały się stwierdzenia, w których podkreślano jako istotny sposób organizacji pracy, np. stałe, regularne godziny lub gwarantowany urlop (4 osoby):

„Są takie elementy, które bardziej docenia się, jak pojawia się rodzina, dzieci, nie patrzyłam tak na to wcześniej, ale urzędowe godziny były jednak ważne, że można wyjść o określonej porze, że jest to uregulowane, wiadome" (R30).

W wypowiedziach zaledwie kilku osób pojawił się wątek prestiżu związanego z pracą w administracji publicznej (6 osób):

„Szukając pracy, składałem oferty w różnych miejscach. Zdawałem sobie sprawę z pewnego prestiżu związanego z pracą w administracji i chciałem się tam dostać. Dawała ona też pewne możliwości rozwoju, docelowo też myślałem o karierze zawodowej. Jestem inspektorem ds. nadzoru. Jest to ciągle to samo stanowisko – inspektor nadzoru prawnego nad samorządem. Awansowałem tylko na zasadzie zmiany stopnia zaszeregowania – z pracownika służby cywilnej na urzędnika służby cywilnej po zdaniu egzaminu" (R67).

Również sześciu urzędników, uzasadniając zainteresowanie pracą w administracji publicznej, wskazało na tradycje rodzinne; niektórzy byli namawiani do kariery urzędniczej przez rodziców, bliskich, inni uważali, że jest to niejako naturalna konsekwencja wzrastania (wychowania) w środowisku osób związanych z administracją:

„W 1997 roku w lipcu podjęłam pracę w urzędzie, gdzie pracuję do dnia dzisiejszego. Miałam możliwość poznania różnych środowisk pracy, ale pochodzę z rodziny urzędniczej, rodzice pracowali w administracji samorządowej i rządowej, więc uznałam, że powinnam też spróbować podobnej kariery. Zresztą rodzice bardzo mnie do tego namawiali, znając moją osobowość uważali, że w tym środowisku dobrze się będę czuła, i mieli rację" (R1); czy takie stwierdzenie:

„Kontynuuję tradycje rodzinne, ponieważ oboje rodzice byli urzędnikami tegoż urzędu. Obecnie są już na emeryturze. Wyrosłam w środowisku urzędniczym, wychowałam się tutaj na korytarzach, wiedziałam, na czym polega praca w administracji, i chciałam w administracji pracować" (R53).

Należy dodać, że wśród respondentów jest także stosunkowo nieliczna grupa tych, którzy do administracji trafili z przypadku, praca niejako „przytrafiła im się", niezależnie od osobistych intencji czy zainteresowań (15 osób). Niektórzy decydowali się na administrację publiczną, bo namówili ich znajomi, czasem po prostu ułatwili objęcie posady urzędniczej:

„Do administracji trafiłem w sposób przypadkowy, jak zresztą większość ludzi w tym czasie. Miałem kolegę, który mnie namówił i ukierunkował, ale nie pamiętam dokładnie, bo to było strasznie dawno. Skończyłem oczywiście

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

studia wyższe jak każdy normalny człowiek, najpierw skończyłem studia uniwersyteckie, potem skończyłem jeszcze SGPiS, potem skończyłem politechnikę, a potem parę innych studiów podyplomowych. Ja mam skomplikowaną karierę zawodową, byłem nawet szefem produkcji, ale po studiach, prawdopodobnie podyplomowych, rozpocząłem pracę jako urzędnik" (R89).

Jeszcze inni twierdzili, że nie miało dla nich znaczenia, czy będzie to praca w sektorze publicznym, czy prywatnym, ważny był natomiast merytoryczny zakres obowiązków i specyfika wykonywanych zadań. Jak podkreślał jeden z respondentów: „O mojej karierze zawodowej zdecydował przypadek. Skończyłem prawo, ale nie szukałem pracy w administracji, raczej przeglądałem oferty pod kątem pewnego profilu i wykształcenia i konkretnej oferty, którą akurat tu znalazłem, ale szukałem w różnych miejscach, także w firmach prywatnych, a ta oferta była jedną z tych, które przyciągnęły moją uwagę i którą analizowałem, trwało to kilka tygodni, ale zdecydowałem się i tak zostało" (R35).

Raz też pojawiło się uzasadnienie nieobecne w narracjach innych respondentów, mianowicie wybór administracji ze względu na ludzi, środowisko zawodowe, w którym chce się przebywać i które stwarza możliwość rozwoju pasji i zainteresowań: „Szukałem ludzi ciekawych świata i ciekawej współpracy oraz możliwości dostępu do, powiedzmy, informacji. Szukałem ludzi, z którymi można się rozwijać i wyjść po pracy, to rekompensuje w pewnym stopniu ten niski status materialny – tak to nazwę. Tutaj poczułem w sobie żyłkę zmiany środowiska. Znalazłem się w innym rodzaju struktur, gdzie stałem się człowiekiem administracji" (R25).

3.3. Motywy ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej

O ile w przypadku decyzji o podjęciu pracy w administracji publicznej motywy finansowe nie były jedynymi ani też najważniejszymi, to przystąpienie do egzaminu na urzędnika mianowanego łączyło się przede wszystkim z chęcią poprawy sytuacji finansowej, tj. uzyskania dodatku służby cywilnej (jego wysokość zależy od posiadanego stopnia służbowego, ale najniższy dodatek wynosi około 844 zł)[44]. W zdecydowanej większości wypowiedzi, gdy podnoszono argument finansowy, padały również negatywne opinie o wysokości pensji urzędniczych czy generalnie zarobków w sektorze publicznym (42 osoby). Nie są to zresztą uwagi czy spostrzeżenia, do których nie odnosiliby się również komentatorzy i analitycy kondycji administracji publicznej. Jak podkreśla Antoni Kamiński „w każdym społeczeństwie istnieje pewien poziom płacy oceniany przez poszczególne grupy zawodowe jako słuszny i sprawiedliwy. Wyznaczają go aspiracje tej grupy do właściwego dla niej standardu życia

[44] Zob. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, KPRM, Warszawa 2009, s. 11–15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i porównanie z poziomem dochodów innych grup, które uznaje ona za podobne do siebie pod względem kwalifikacji i złożoności pracy. Jeśli płace w tej grupie spadają znacząco poniżej tego standardu, następuje rozkład podkultury grupowej. Kiedy zastanawiamy się nad tym, co stało się z kulturą urzędniczą, etyką lekarską, itp. w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, to trzeba powiedzieć, że jest to cena, jaką płacimy za świadome rujnowanie inteligencji przez rządy komunistyczne. Struktura płac w budżetówce pozostaje zresztą wciąż podobna do tej, jaką zostawiła po sobie PRL" [Kamiński 1999][45]. Poniższe wypowiedzi stanowią ilustrację uzasadnień dokonywanych wyborów, a także narzekań respondentów na płace w administracji:

„Motywy bardzo trywialne, a mianowicie dodatek finansowy. Pensja była bardzo marna i zresztą marna jest tutaj nadal, a dodatek to połowa pensji podstawowej. Mianowanie dostałam w październiku i od razu z pensją dostałam dodatek. Egzamin był trudny, ale opłacało się go zdać" (R69);

„Do zdawania egzaminu skłoniły mnie pieniądze, ponieważ wtedy to była niebagatelna suma – ten dodatek służby cywilnej. W urzędzie wszystkie dodatkowe wynagrodzenia są uznaniowe, natomiast tu, po zdaniu egzaminu, jest on obligatoryjny. To był najważniejszy powód. Te inne powody to poczucie pewnej stabilizacji. Bardzo długo już pracowałam w urzędzie i nie wiem, czy chcę tu pracować do końca życia, ale uznałam, że dobrze jest mieć jakąś taką pewną podstawę w życiu, na której się można oprzeć" (R15).

Końcowe zdanie cytatu jest także charakterystyczne dla respondentów, którzy jako zasadniczy powód ubiegania się o status urzędnika mianowanego służby cywilnej wymieniali pewność zatrudnienia i zabezpieczenie przed zwolnieniem z pracy (27 osób). Urzędnicy zwracali uwagę na dużą rotację pracowników w administracji, w ich wypowiedziach widoczny był także lęk i poczucie niepewności wynikające z częstych zmian ustawy o służbie cywilnej:

„Są ciągłe zmiany i nie ma pewności, czy nowa władza czegoś nie zmieni, nie zreorganizuje, coś połączy, urzędnika mianowanego trudniej się pozbyć i to wszystko" (R60);

„Pierwszy czynnik związany jest z większą pewnością zatrudnienia, jeżeli już pracowałam przez kilka lat w administracji państwowej, która następnie została służbą cywilną, jeżeli w niej istniały dwie kategorie osób – pracowników i urzędników, jeżeli nie planowałam przeniesienia się do innej pracy, np. do sektora prywatnego, to rozwiązaniem, które gwarantowało mi pracę w administracji, było właśnie poddanie się egzaminowi służby cywilnej. Wiadomo też, że są inne korzyści związane ze stabilnością zatrudnienia, z dodatkiem finansowym, co przy zarobkach w administracji jest kwotą niebagatelną, i jeszcze profity na przyszłość w postaci dłuższego urlopu, który dostaje się dopiero po 10 latach pracy, poza tym dodatek za stopień służbowy, to są istotne czynniki motywujące" (R68).

[45] A. Kamiński, *Biurokracja w Polsce*, „Rzeczpospolita", 22.03.99.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

W 15 wypowiedziach można wydzielić fragmenty, w których jako czynnik dopingujący do egzaminu pojawiało się przekonanie, że zwiększy to szanse na awans i przyśpieszy rozwój kariery zawodowej:

„Zdałam egzamin w 1997 roku. Instytucja była nowa, nieznana ani w ustawodawstwie, ani w kulturze urzędniczej. Wydawało mi się, że warto podjąć nowe wyzwanie i zobaczyć, jak to jest. Zasadniczą sprawą, przesądzającą, było to, że z ustawy wynikało, że uzyskanie takiego tytułu to niewątpliwa szansa, by piąć się wyżej" (R57); czy inna wypowiedź:

„Nie ukrywam, że możliwość awansu. W przyszłości może przystąpię do konkursu na wyższe stanowisko? W tym momencie to już mam przepustkę do tego" (R51).

Siedmiu respondentów, uzasadniając decyzję o przystąpieniu do egzaminu, wskazywało na prestiż i wyróżnienie, jakie łączą się ze zdobyciem statusu urzędnika służby cywilnej – niektórzy z nich podkreślali, że stanowią zdecydowaną mniejszość w zatrudniających ich urzędach, ale mniejszość wyróżniającą się właśnie ze względu na zdany egzamin:

„Miałam świadomość, że jak zdam egzamin, będę jedną z niewielu w urzędzie, bo nas jest kilka, dokładnie 6 osób, i to jest wyróżnienie być urzędnikiem, taka nobilitacja, to jest dla mnie ważne, dla innych też, ale tak po cichu, to każdy się boi, bo zawsze jest ta niepewność, czy się zda, a jak nie, jak inni będą patrzeć? Ale w końcu się opłaca, bo jest ta satysfakcja i korzyści też inne są, ale przede wszystkim to wyróżnia" (R39).

Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź negującą prestiż i wyróżnienie jako główne motywy ubiegania się o status urzędnika mianowanego. Urzędniczka, podkreślając znaczenie bodźców finansowych, stwierdziła, że nie kwestia prestiżu, ale strach przed zwolnieniem z pracy, a przede wszystkim strach przed czystkami politycznymi w urzędach, zmusza pracowników do ubiegania się o status urzędnika mianowanego:

„Na pewno tu nie chodzi o prestiż, w moim urzędzie absolutnie nie ma to znaczenia, to nie wpływa na prestiż. To się wiąże, proszę pani, jeszcze niedawno powiedziałabym, że 90% urzędników zdawało ten egzamin dla tego dodatku do pensji, bo to jest dla nas bardzo istotny dodatek. Natomiast w tej chwili powiedziałabym, że dodatek jest ważny i pewna stabilizacja zatrudnienia. To jest również ważny argument, który ostatnio zaczyna odgrywać być może nawet największą rolę. Tylko ja zwracam uwagę na taki fakt, że w tej chwili w urzędach, jak się grunt komuś pali pod nogami, jak wiadomo, że z różnych względów, politycznych na przykład, w cudzysłowie, dlatego że ze względów politycznych nie zwalnia się urzędników oficjalnie – ale jeżeli ktoś czuje, że mu się grunt pali pod nogami również z tych względów, to robi wszystko, żeby zdać egzamin do służby cywilnej, bo wtedy jest pewny siebie. I to jest jeden z głównych argumentów na rzecz tego. Natomiast to, że koledzy czy koleżanki, którzy zdali egzamin do służby cywilnej, są tu lepiej traktowani czy mają większe poważanie, większy prestiż – absolutnie, takiego zjawiska tutaj nie ma" (R94).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Niewielu mniej, bo pięciu respondentów twierdziło, że głównym motywem udziału w egzaminie była chęć sprawdzenia siebie, weryfikacja własnej wiedzy i umiejętności:

„Przede wszystkim dlatego, że lubię zdawać egzaminy, szczególnie testowe, stąd przez wiele lat łączyłem z KSAP-em jeszcze inne studia. Nie byłem pionierem. Zdawałem w naszej firmie w drugiej turze. Obserwowałem ich. Nie tyle może sukcesy zawodowe w pracy, bo tu się niewiele zmieniło, i ten status materialny, który się poprawił. Był to czynnik, który miał swoje znaczenie. Sam egzamin niespecjalnie trudny, ale dał możliwość oderwania się od rutyny, od codzienności. To też jest element zagrożenia, ryzyka, że może się nie uda i co wtedy? Jak będą wtedy na mnie patrzeć moi współpracownicy. Ten, co podszedł i mu się nie udało. Chciałem się sprawdzić" (100).

Motywy, najogólniej mówiąc, ideowe pojawiły się w dwóch wypowiedziach, których autorzy twierdzili, że do egzaminu skłoniła ich identyfikacja z wartościami i ideą służby cywilnej: „No, przede wszystkim to idea służby cywilnej i wartości, jakie są z nią związane, to był chyba główny motyw. A drugim powodem była chęć ugruntowania swojej pozycji, aczkolwiek jest to sprawa dyskusyjna, bowiem nie jest mile widziane awansowanie w ten sposób, nawet to nie jest traktowane jako awans. Mój szef zapytał: «A kto mu pozwolił w ogóle zdawać egzaminy?»" (R20).

Należy w tym miejscu dodać, że uzasadnienia decyzji o ubieganiu się o status urzędnika mianowanego w przytoczonych wypowiedziach są podobne do wyników badań prowadzonych wśród kandydatów przystępujących do postępowań kwalifikacyjnych[46]. W 2005 roku, podobnie zresztą jak w latach wcześniejszych, kandydaci jako główny motyw ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej wskazywali: chęć podwyższenia zarobków, tj. uzyskanie dodatku dla urzędnika SC (74%), stabilność zatrudnienia (46%), dodatkowe przywileje dla urzędników (36%), chęć sprawdzenia własnych umiejętności (22%), możliwość awansu (19%), możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (15%), prestiż wiążący się ze statusem urzędnika (13%), niezdanie egzaminu w latach ubiegłych (5%). Kobiety nieco rzadziej niż mężczyźni postrzegały udział w postępowaniu kwalifikacyjnym jako kolejny etap kariery zawodowej (34% kobiet i 40% mężczyzn) lub możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (7% kobiet i 14% mężczyzn), częściej

[46] Badania „Opinie uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej" były prowadzone od 2000 do 2006 roku przez Urząd Służby Cywilnej. Celem badań było określenie: (1) jakie są motywy przystępowania do postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej; (2) jak uczestnicy postępowania oceniają trudność postępowania kwalifikacyjnego; (3) jak osoby biorące udział w postępowaniu oceniają sposób, w jaki zostało ono zorganizowane i przeprowadzone. Opinie zbierano za pośrednictwem anonimowej ankiety audytoryjnej. W 2005 roku kwestionariuszy było 3734, co, przy 4176 uczestnikach postępowania, stanowi 89,4% realizacji próby (w 2004 roku realizacja próby wynosiła 70,7%). Zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej w 2005 roku*, jw., załącznik nr 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

natomiast zwracały uwagę na prestiż, jaki daje status urzędnika (15% kobiet i 6% mężczyzn). Należy podkreślić, że wśród kandydatów przystępujących do egzaminów były osoby, które podejmowały ten trud kolejny raz – drugi, trzeci, a nawet czwarty.

W przeprowadzonych przeze mnie wywiadach tylko nieco mniej urzędników wskazywało na awans i rozwój zawodowy związany z uzyskaniem statusu urzędnika mianowanego. Sporadycznie natomiast pojawiły się wypowiedzi, w których powodem przystąpienia do egzaminu było sprawdzenie własnej wiedzy czy weryfikacja umiejętności, podobnie jak wskazywanie na prestiż służby cywilnej. Różnice te mogą wynikać stąd, iż w badaniach prowadzonych przez Urząd Służby Cywilnej pytano kandydatów ubiegających się o mianowanie; moimi rozmówcami byli natomiast urzędnicy mianowani, którzy już z innej perspektywy oceniali postępowanie kwalifikacyjne i związane z nim decyzje. Są wśród nich osoby, które odniosły sukces – „Zakres obowiązków mam taki sam, ale po zdaniu egzaminu zaistniałam towarzysko. Składano mi gratulacje, wszyscy pracownicy dawali mi odczuć, że jest to pewne osiągnięcie. Mnóstwo osób przychodziło, aby dowiedzieć się, z jakich podręczników należy się uczyć, jak wygląda ten egzamin i czym to się je... Moja kariera zawodowa biegnie teraz bardzo szybko" (R5); ale doświadczyły też rozczarowania: „Dla mnie ta ustawa jest tak naprawdę fikcją w momencie, kiedy mówi o karierze w SC. Ja, robiąc certyfikat, nie wiedziałam, że tak to będzie. Oprócz dodatku, który się dostaje, nic tak naprawdę się nie zmienia. Nie otwierają się żadne wrota do kariery" (R4). Zapewne doświadczenia związane z posiadaniem statusu urzędnika nie pozostają bez wpływu na odczucia respondentów dotyczące okoliczności i zdarzeń, może nie z tak odległej, ale jednak przeszłości. Prawdopodobnie ważny przed egzaminem na urzędnika mianowanego motywy rywalizacji bądź „sprawdzenia się" z czasem wydaje się mało istotne dla tych, którzy egzamin mają już za sobą.

Zaprezentowane opinie pozwalają przybliżyć motywy skłaniające polskich urzędników do podejmowania pracy w sektorze publicznym i ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej. Rozróżnienie tych kwestii – powody podjęcia pracy w administracji publicznej oraz powody decyzji o przystąpieniu do egzaminu na urzędnika mianowanego – jest istotne ze względu na odmienne uzasadnienia decyzji, jakimi kierowali się respondenci.

Po pierwsze, można zauważyć, że bodźce materialne np. pewność wynagrodzenia, stabilność i gwarancja zatrudnienia nie odgrywają zbyt dużej roli przy wyborze sektora publicznego jako miejsca pracy, ale mają istotny wpływ na podjęcie decyzji o ubieganiu się o status urzędnika mianowanego. Dwie kwestie wydają się tu ważne. O ile względy materialne, a zwłaszcza wysokość wynagrodzenia, trudno uznać w przypadku polskiej administracji za czynnik silnie motywujący do podjęcia pracy w sektorze publicznym – szczególnie że badana grupa to osoby z wyższym wykształceniem, mające większe szanse niż pozostali uczestnicy rynku na zatrudnienie także poza sektorem publicznym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

(oferującym często wyższe wynagrodzenie) – to znaczenie, jakie nadają urzędnicy bodźcom materialnym (wzrost wynagrodzenia i równie istotna pewność zatrudnienia) w przypadku ubiegania się o status urzędnika mianowanego z jednej strony potwierdza powszechne wśród urzędników przekonanie o niskich i nieadekwatnych do wykonywanej pracy zarobkach (mianowanie jest dla nich po prostu szansą na wzrost wynagrodzenia)[47]; z drugiej zaś strony, może to świadczyć o dużym poczuciu zagrożenia i niepewności związanej z utrzymaniem pracy. Na taki sposób myślenia o karierze w służbie cywilnej – jako niepewnej i zagrożonej – mają wpływ częste zmiany ustawy o służbie cywilnej, przeprowadzane w urzędach reorganizacje (często służące pozbyciu się urzędników, których chroni instytucja mianowania), a także ponawiane co pewien czas przez kolejne rządy propozycje redukcji zatrudnienia w administracji publicznej. Poniższe wypowiedzi jeszcze ostrzej akcentują formułowane przez urzędników obawy i niepokoje:

„Jak ktoś się zdecydował na pracę w administracji i dokonał tego wyboru życiowego, to w pewnych przypadkach można ten wybór zmienić i można odejść z administracji, ale ja na przykład nie chcę odejść, ja chcę tu pracować. Ja niby mam chroniony ten stosunek pracy, ale tak naprawdę nie wiem, co się wydarzy za rok czy za dwa lub za trzy. Gdybym żył w takiej Francji, w Anglii czy w Niemczech, to ja bym się zupełnie inaczej czuł. A nie wiem, co będzie za rok, co komu do głowy wpadnie, co oni z nami zrobią. Czy mnie się zmieni stosunek pracy, czy nie będę już tak stabilny? Staram się pracować dobrze i coś chcę w zamian dostać, ale obawiam się, że tendencja jest niestety negatywna. I jak czytam pomysły, jak ma być ustawa o służbie cywilnej nowelizowana, to niektóre idiotyczne pomysły mnie przerażają. Zamiast poprawiać ustawę, bo ona jest niestety wybrakowana, to się ją rozwala i tyle" (R21); czy takie stwierdzenie:

„Jak ktoś jest głównym specjalistą, to może być nim nawet do emerytury czy do śmierci nawet, zależy, co przyjdzie wcześniej. Ale jeżeli chodzi o te wyższe stanowiska, to trudność polega na tym, że jest totalna niepewność cały czas. Stabilizacja to jest totalna nieprawda, każdy nowy szef może przyjść i zarządzić chociażby reorganizację i nie mam stanowiska. Dalej niepewność, naciski, niejednoznaczność procedur, przepisów. Brak ścisłych ram organów kontrolnych i ścigających. To wszystko się składa na to, że ta praca jest w gruncie rzeczy trudna i paskudna" (R23).

Stabilność zatrudnienia, która miała być gwarancją niezależności i profesjonalizmu korpusu służby cywilnej, jest w opinii wielu urzędników fikcją,

[47] W badaniach przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej w 2005 roku wśród pracowników korpusu służby cywilnej trzy czwarte respondentów uznało, że otrzymywane przez nich wynagrodzenie zasadnicze jest nieadekwatne do wykonywanej pracy, a nieco więcej niż jedna piąta badanych (21%) uznała swoje wynagrodzenie za adekwatne. Zob. *Badanie motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, lipiec 2005 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zwłaszcza gdy mówią o obsadzie wyższych stanowisk w SC. Spostrzeżenia te są zgodne z oceną Szefa Służby Cywilnej, który w sprawozdaniu za 2005 rok stwierdził, że tylko częściowo udało się wprowadzić zasadę, zgodnie z którą, jeśli ktoś zdecydował się na karierę w służbie cywilnej, zdał egzamin, a potem wygrał konkurs, to może być pewien stabilnego zatrudnienia. Winą za ten stan Szef Służby Cywilnej obarczał polityków traktujących administrację jak „żerowisko, na którym się obsadza polityczne łupy". Sytuacja ta, zdaniem Jana Pastwy, ma charakter uniwersalny i dotyczy wszystkich partii, a także każdego wybranego po 1989 roku rządu. „O zjawisku TKM mówiło się za czasów AWS, z kolei na lokalnych zjazdach SLD słychać było głosy, że różne stanowiska piastują ludzie z poprzedniego okresu, a wypróbowani towarzysze są bezrobotni. Wiele zależy od samych ministrów i wojewodów – chodzi zarówno o to, czy mają szacunek dla idei służby cywilnej, jak i o to, czy rzeczywiście mają program szefowania resortem. Znaczenie ma i to, jak zachowywał się poprzednik: czy dokonał czystki i obsadził resort kolegami z partii, czy też postawił na fachowców"[48]. W kontekście tej wypowiedzi, ale także wcześniejszych uwag respondentów, nie powinno budzić zdziwienia, że tak mało osób ubiega się o status urzędnika mianowanego służby cywilnej; należy raczej podziwiać upór i determinację tych, którzy do egzaminu w ogóle przystępują.

Po drugie, z analizy wywiadów wynika, że urzędnicy – decydując się na pracę w administracji – postrzegają ją przede wszystkim w kategoriach szansy osobistego rozwoju, a więc zdobycia wiedzy, podniesienia kwalifikacji, a także możliwości realizacji pasji i zainteresowań. Wiele osób podkreślało, że związanie losów zawodowych z administracją nie było przypadkowe – niektórzy już podczas studiów planowali karierę urzędniczą; jeszcze inni zwracali uwagę, że ze względu na zainteresowania zależało im na pracy w konkretnych urzędach państwowych lub instytucjach. Warto zaznaczyć, że wybory zawodowe respondentów, a przede wszystkim ich przekonanie o pracy w administracji jako rozwijającej, ciekawej, poszerzającej wiedzę i kompetencje, zdecydowanie odbiega od potocznych sądów i wyobrażeń na temat profesji urzędniczej, postrzeganej na ogół jako zajęcie nudne, mało rozwijające i nieciekawe. Do wątku tego powrócę w ostatnim rozdziale pracy.

Po trzecie, można zauważyć, że wśród respondentów równie silna jak motywacja związana indywidualnym rozwojem i wykonywaniem pracy przynoszącej satysfakcję, jest motywacja społeczna. Dla wielu rozmówców wybór pracy w służbie cywilnej czy – szerzej – administracji publicznej był podyktowany chęcią służby państwu, przy czym często podkreślano chęć pracy w strukturach nowego, demokratycznego państwa. Urzędnicy wskazywali na zainteresowanie sprawami państwa, chęć rozwiązywania problemów ważnych dla kraju lub możliwość wpływu na decyzje ważne dla ogółu obywatel; inni wprost deklarowali, że wybrali administrację publiczną z pobudek patriotycznych. Propaństwowe

[48] Zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej w 2005 roku*, jw., załącznik nr 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

postawy były szczególnie widoczne w wypowiedziach absolwentów KSAP, którzy podkreślali wpływ Szkoły na ich myślenie o państwie i przyszłej roli zawodowej. Respondenci wskazywali też na zmianę systemową, która wpłynęła na ich decyzję o wyborze pracy w administracji publicznej nowego państwa. I ostatnia uwaga. Niewiele jest przykładów wyboru administracji publicznej jako miejsca pracy ze względu na prestiż związany z wykonywaniem zawodu urzędnika; stosunkowo rzadko też elitarność korpusu służby cywilnej była wymieniana jako powód zatrudnienia w służbie cywilnej lub ubiegania się o status urzędnika mianowanego. Wypowiedzi respondentów wskazują, że status urzędnika mianowanego wiąże się dla nich bardziej z prestiżem środowiskowym niż prestiżem społecznym, wynikającym z wykonywania zawodu cieszącego się poważaniem obywateli. Jak wyjaśniła jedna z urzędniczek:

„Wśród kolegów, to mi się wydaje, że poważanie jest, tak, ale nie tak ogólnie, bo urzędników, no to jeszcze trzeba by wyjaśniać, kto jest tym urzędnikiem, ale się ich w społeczeństwie nie szanuje. Nawet kierownictwo, bo mieliśmy w tym roku takie spotkanie z okazji mianowania nowych urzędników z naszego urzędu z całym kierownictwem, to oni prosili nas, żebyśmy absolutnie nie uciekali tutaj z pracy. Ale zdarza się nie tylko tu od nas, ale również wśród tych z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zdarza się, że ktoś z nich zmieni pracę" (R5).

Warto zwrócić uwagę na ostatnie zdanie respondentki i użyte sformułowania „my", „u nas" oraz „ci z Krajowej Szkoły…", „oni". Pokazują one, że ustawowy podział na pracowników i urzędników nie jest jedynym, który określa identyfikacje członków korpusu służby cywilnej i kształtuje poczucie jedności oraz solidarności wśród tej grupy zawodowej. O integracji, poczuciu wspólnoty i identyfikacji z korpusem służby cywilnej, ale także podziałach wśród urzędników na „ksapowców", „ksaperów", i tych, którzy Krajowej Szkoły Administracji nie ukończyli, traktuje kolejny podrozdział.

3.4. Urzędniczy *esprit de corps*

Należy podkreślić, że choć motywacja związana z przynależności do elitarnej grupy urzędników i prestiżem służby cywilnej nie pojawiała się zbyt często w wypowiedziach, nie znaczy to, że urzędnikom obce są duma i poczucie identyfikacji ze służbą cywilną. Przeprowadzone wywiady pokazują natomiast, że kwestie te budzą wśród nich emocje i stanowią podstawę odmiennych opinii i ocen. Można wskazać na trzy główne stanowiska, wokół których koncentrują się wypowiedzi respondentów. Pierwsze, widoczne i podkreślane często przez absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, to przekonanie o istnieniu solidarności i swoistej więzi pomiędzy urzędnikami służby cywilnej – a także przekonanie o elitarności grupy, jaką tworzą – wynikające z wiedzy, kompetencji, wysokich kwalifikacji zawodowych i wspólnych wartości. Poniższe cytaty najlepiej oddają ogólny ton wypowiedzi respondentów (42 osoby):

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Jest prestiżowe być urzędnikiem i póki nas jest niewiele – nie znam danych w tej chwili, ale myślę, że około 2000 osób w całej administracji po ubiegłorocznych nominacjach, no może być jakieś 2000 z niewielkim hakiem, z czego około 600 osób to są absolwenci, czyli ogromna liczba urzędników to nie są absolwenci. Trzy czwarte to są osoby, które przeszły przez bardzo trudne postępowanie konkursowe, bo nie mam wątpliwości, że ten egzamin nie jest prosty, i do tego trzeba jeszcze mieć służbę przygotowawczą i dwa lata stażu pracy, pełne. To są pewne wymagania. Analogiczne czy też zbliżone do tych wymagań stawianych absolwentom. Wydaje mi się, że wśród urzędników, a współpracuję na co dzień z urzędnikami, którzy nie są absolwentami KSAP, rośnie identyfikacja z korpusem. Rośnie identyfikacja i rośnie także zainteresowanie tym, co się dzieje, bo kiedyś korpus był w ogromnej większości zdominowany przez ksaperów, a w tej chwili te proporcje się odwróciły, i to jest dobre. Stanowimy wyróżniającą się grupę i to dobrze. Wiem też, że absolwenci KSAP utrzymują ze sobą kontakt. Każdy rocznik ma między sobą dobre kontakty, oprócz tego jest internetowa lista dyskusyjna wszystkich absolwentów, na której, oczywiście, udział jest zupełnie dobrowolny; natomiast ja sobie szalenie cenię ten tak zwany *networking*, który jest przez środowisko absolwentów KSAP wykształcony. Staram się te wzorce przenosić na współpracę na przykład z innymi urzędami, bo tak się zdarza, że osobiście współpracujemy w różnych urzędach, to są ludzie w naszym wieku, to są ludzie bardzo młodzi, zaraz po studiach lub z dwu-, trzyletnim doświadczeniem i bardzo, bardzo dobrze to się sprawdza. Ja z moim rocznikiem utrzymuję kontakt, wiem, co się dzieje z poszczególnymi osobami, mamy taką listę teleadresową, jest naturalnym odruchem, powiedziałabym, że jeżeli potrzebujemy czegoś w innym urzędzie, to staramy się zawsze trafić na kolegę ksapera, to bardzo ułatwia" (R43); czy taka wypowiedź:

„Jak obserwuję kolegów, którzy nie są urzędnikami, którzy nie są członkami korpusu w tym departamencie, to oni szanują nas, urzędników, za profesjonalizm, bo wiedzą, że jeżeli ktoś już jest urzędnikiem, przede wszystkim urzędnikiem służby cywilnej, to już sporo musiał przejść. Ja się spotkałam z takim właśnie podejściem: ojej, pani jest urzędnikiem! Dziś nie mam znaczka, ale zazwyczaj chodzę ze znaczkiem, bo jestem z niego dumna. Jak staję w windzie, to często słyszę: ojej, pani jest urzędnikiem? No to tak, pełen szacunek. Także tego typu podejście" (R94).

Drugi, odmienny typ poglądów, to przekonanie o braku wśród urzędników SC poczucia identyfikacji ze służbą cywilną i negowanie istnienia solidarności oraz więzi między urzędnikami (23 osoby). Wspólne dla tych wypowiedzi są poczucie rozgoryczenia i zawiedzione nadzieje, jakie respondenci wiązali z wejściem do korpusu elitarnych urzędników. Często winą za brak poczucia identyfikacji ze służbą cywilną, za brak istnienia swoistego *esprit de corps,* urzędnicy obarczali instytucje odpowiedzialne za reprezentowanie i scalanie korpusu, w tym przede wszystkim Urząd Służby Cywilnej. Należy też zaznaczyć, że

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

negowanie identyfikacji ze służbą cywilną nie oznacza braku identyfikacji z wartościami i celami służby publicznej i dumy z tego, że jest się urzędnikiem państwowym:

„Wie pani, ja uważałam tak, że jak będę tym urzędnikiem, to będę taka wyróżniona – już nie chodziło mi o sam urząd, żeby mnie tutaj wyróżniali, bo ludzie różni pracują, ale chodzi o sam Urząd Służby Cywilnej. Ja byłam właściwie pewna, że będą organizowane jakiekolwiek szkolenia właśnie dla tych urzędników, nie wiem, jakiego typu... chodzi o sam fakt. Jakieś takie były spotkania, gdzieś tam wyczytałam, zarządzanie zasobami ludzkimi czy nawet takie integracyjne. Brakuje mi tego zainteresowania ze strony służby cywilnej, żeby mnie ktoś przekonał, że jest warto być tym urzędnikiem. (...) Znaczek, który bardzo mi się podoba, nawet wpakowałam sobie do identyfikatora, żeby sobie nie przypinać znaczka do bluzeczki, bo się dziurki robią; nie ukrywam, że go noszę z dumą, wszędzie, gdzie się wybieram. Po prostu ja jestem z tego dumna, że jestem urzędnikiem, zwłaszcza że u nas w urzędzie pracuje około 100 osób, a przez trzy lata byłam jedynym urzędnikiem, w ogóle na całą naszą izbę było nas najpierw dwie z koleżanką, teraz w naszym województwie jest nas nieco więcej. (...) Tak że mi po prostu brakuje takiego… takiego zauważenia przez samego szefa służby cywilnej swoich urzędników. Bo my jesteśmy rozproszeni po różnych instytucjach, ale te nawet, jak pani mówi, ten kodeks etyczny, te takie wartości urzędnicze co jakiś czas powinny nam gdzieś tam być przypominane, zbieranie nas, dzielenie się chociaż wrażeniami, spostrzeżeniami" (R28);

„Służba cywilna kończy się na zdaniu egzaminu i otrzymaniu mianowania. W ciągu dwóch lat, odkąd jestem urzędnikiem służby cywilnej, tylko raz, rok temu, otrzymałem kasetę wideo z filmem na temat propozycji korupcyjnych i jak ich unikać, taka instruktażowo-poglądowa. Pani wizyta jest drugim wydarzeniem potwierdzającym moje członkostwo w służbie cywilnej. Generalnie nic się nie dzieje i nie zmienia! Ja tu sobie robię to, co robiłem, dostałem podwyżkę, wszystko jest OK. Ale brakuje mi informacji na temat szkoleń, propozycji. To miała być bardzo rozwojowa sprawa, a wcale taka nie jest! Nie chciałem być tylko bierny, więc sam zacząłem się tym interesować i zacząłem wchodzić na strony internetowe USC, ale nie za bardzo można tam znaleźć jakieś ciekawe propozycje – szkolenia, kursy, aby podnieść swoje kwalifikacje. Oczywiście można powiedzieć, że każdy ma się kształcić sam i o to dbać, ale miałem inne oczekiwania" (R85).

Niektórzy rozmówcy podkreślają, że więź i silna identyfikacja z grupą urzędników SC charakteryzuje wyłącznie absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, nie są natomiast typowe dla całego środowiska. Zdarzały się wypowiedzi, w których wyraźnie akcentowano podział urzędników służby cywilnej na dwie grupy, tzw. prawdziwych urzędników, a więc absolwentów KSAP, i pozostałych – „gorszych", którzy Krajowej Szkoły nie kończyli:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Jak sobie pomyślę o tej służbie w innych krajach, to u nas jest to cały czas w powijakach, naprawdę. Ponieważ służba cywilna to nie są tylko ci urzędnicy wyższego stopnia, ale ten cały szereg pracowników służby cywilnej. Nie może być tak, że taki „prawdziwy" urzędnik, to będzie tylko ten po KSAP, a ci nie po KSAP, to mogą być tylko takiego drugiego sortu. Nie może być takiego myślenia. To, że nie ma jeszcze takiego poważania dla wszystkich urzędników, a wyróżnia się tylko jedną małą grupę, to znaczy, że tej służby jeszcze nie ma, że ona jeszcze do końca nie funkcjonuje" (R42).

Respondenci wyrażali natomiast nadzieję, że Kodeks Etyki Służby Cywilnej stanie się swego rodzaju katalizatorem integracji środowiska urzędników. Uważali, że wprowadzenie wspólnych zasad, wzorców moralnych przyczyni się nie tylko do budowy etosu zawodowego urzędników, ale podniesie prestiż i poprawi społeczny wizerunek profesji urzędniczej, wpłynie także na harmonizację współpracy i poprawi komunikację między urzędnikami:

„Ja myślę, że generalnie są problemy z tym, że nie ma takich relacji, nie ma takiej identyfikacji, prawda. To, co ksapowcy mają, oni ze sobą jakoś się organizują i odczuwają to. Moim zdaniem to powinno być prowadzone przez Urząd Służby Cywilnej, szerzej, to musi być w jakiś sposób poprawione i pod tym względem, może właśnie pod tym względem, może kodeks etyki powinien być jeszcze jakoś bardziej... nie wiem... bardziej nagłośniony i bardziej wdrożony w życie. Może on spełniłby rolę pewnej cegiełki, która wpływałaby na taki wizerunek, na taką identyfikację tych ludzi, tego środowiska" (R94).

Kolejny, trzeci typ poglądów charakteryzuje swego rodzaju ambiwalencja. Z jednej strony, w wypowiedziach urzędników widoczne są duma i satysfakcja z obecności w elitarnej grupie zawodowej; z drugiej strony natomiast, zwracają uwagę na negatywne konsekwencje wynikające ze statusu urzędnika mianowanego, np. środowiskową niechęć, a nawet zawiść wśród pracowników (21 osób). Jej źródłem nie są, w opinii respondentów, wysoki prestiż, elitarność grupy urzędników lub zajmowane przez nich stanowiska – w każdym razie nie przede wszystkim – ale wymierne w sensie materialnym korzyści wynikające ze statusu urzędnika SC, np. wyższa pensja, dodatek służbowy, dłuższy urlop lub większe gwarancje zatrudnienia. Problemy, z jakim spotykają się respondenci, ilustrują poniższe wypowiedzi:

„Niełatwo jest być urzędnikiem służby cywilnej, bo jesteśmy mniejszością i jesteśmy tą solą w oku nie tylko polityków czy decydentów, ale również i pracowników, tych, którzy nie mogą przebrnąć takiej bariery, jak z jednej strony absurdalna bariera certyfikatu znajomości języka obcego. Osoby, nawet te, które biegle posługują się językiem, nie pójdą na żaden egzamin tylko dla tego kwitka, żeby go mieć. To tworzy barierę i powoduje, że dodatek służby cywilnej, ważny element, bo jeżeli on wynosi w tej chwili w granicach 700–800 złotych w stosunku do wielkości uposażeń, to jest dużo i staje się solą w oku innych. Jeżeli siedzi się w jednym pokoju z panią, która przebrnęła przez to postępowanie kwalifikacyjne i robi to samo albo mniej i jeszcze dostaje więcej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

za to? Nauczyłem się z tym radzić, nie odczuwać tego. Kiedy weszły dodatki, ja już byłem na stanowisku kierowniczym i już nie doświadczyłem tego odczucia. Natomiast widziałem sytuację, gdzie różnica pięćdziesięciu złotych powodowała konflikt między dotychczasowymi kolegami" (R15); czy takie stwierdzenie:

„Jest powód do dumy, jest, ale też jest trochę gorzej, bo jest się, należy się do niewielkiej elity. Na razie jesteśmy wąską grupą tych najlepszych czy trochę lepszych, ale jest to niesympatyczne, że czasami jesteśmy naturalnym obiektem zawiści, prawda, innych, tych, którzy nie mają tego statusu, tego uposażenia dodatkowego, no, nie jest ono strasznie wielkie, ale to jest rzecz, to są realne pieniądze. No więc jesteśmy przez to już gorzej postrzegani, a teraz jeszcze doszedł dodatkowy element, bo od lipca mamy wyłączność na ubieganie się o wyższe stanowiska służby cywilnej. To jest bardzo mocne ograniczenie i to jest bardzo mocny uraz dla pozostałych ludzi; nie wiem, czy ta sytuacja jest sprawiedliwa. Chociaż rozumiem chęć ustawodawcy, zamknąć drogę do swobodnego mianowania przez polityków, ale, no, wielu ludzi ma duże doświadczenie w administracji, nie przystąpili do egzaminu głównie dlatego, że językowo są słabi, bo wymagania językowe są mocno wyśrubowane, albo nie mieli takiej potrzeby. Teraz się czują pokrzywdzeni i w związku z tym, no, jest jakaś doza zawiści. Nie jest to wielki ciężar, ale ta zawiść w środowisku jest" (R94).

Jak wynika z wypowiedzi badanych, status urzędnika służby cywilnej, będący powodem dumy i potwierdzeniem przynależności do elitarnej grupy urzędników korpusu SC, bywa też postrzegany jako źródło środowiskowych napięć i podziałów. Istnieją one nie tylko między pracownikami i urzędnikami służby cywilnej (m.in. na tle płacowym bądź innych przywilejów urzędniczych), ale są także obecne w środowisku samych urzędników, którzy swoją tożsamość zawodową budują często na opozycji „my" i „oni". „My", czyli urzędnicy niebędący absolwentami KSAP, i „oni", a więc urzędnicy, którzy Krajową Szkołę ukończyli. Jak stwierdziła jedna z respondentek: „To nie są nasi koledzy, to są absolwenci KSAP, którzy przychodzą tutaj do pracy" (R93). Koresponduje to z odczuciami przynajmniej niektórych z absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, przekonanych o braku przychylności i sympatii ze strony innych urzędników. Niektórzy z nich mówili wprost:

„Opinia na temat absolwentów tej szkoły jest bardzo różna, ale generalnie po prostu nie jesteśmy lubiani w administracji, bo za dużo wiemy czy wiemy lepiej od innych. Jest to jeden z głównych powodów, dla których, aby zachować swoją pozycję, zachować niezależność sądu, ja nie mogę sobie pozwolić, że czegoś nie wiem, bo potwierdzę tylko, że oni mają rację. I to jest dla mnie taki bardzo silny motor do tego, że muszę się rozwijać, muszę się kształcić, to jest wymuszone przez chęć zachowania pozycji i pewnej niezależności. (…) Generalnie rzecz biorąc, w administracji, zwłaszcza w ostatnim czasie, nie ceni się ludzi, którzy dużo wiedzą. Dlatego że jeżeli ktoś wie więcej, jak my, to znaczy,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

że szara masa też powinna więcej wiedzieć, ale jej się nie chce w większości przypadków" (R49).

Respondenci podkreślają nadto, że brakuje im takich inicjatyw i działań, które przyczyniłyby się do większej spoistości środowiska urzędników i wzmocniły reprezentację ich interesów. Likwidacja Urzędu Służby Cywilnej, likwidacja, a następnie przywrócenie instytucji Szefa Służby Cywilnej nie służyły wzmocnieniu poczucia identyfikacji z korpusem służby cywilnej, tym bardziej że obie instytucje, choć krytykowane, były też postrzegane jako odgrywające ważną rolę w integracji środowiska urzędników, m.in. dzięki działaniom służącym promocji i wdrażaniu wspólnych standardów etycznych i zawodowych. Ważne natomiast jest – w kontekście odbudowy etosu służby publicznej – deklarowane przez respondentów poczucie istnienia wspólnych zasad i wartości, które określają tożsamość zawodową członków korpusu SC. Równie ważna, i warta podkreślenia, jest odczuwana przez respondentów duma z powodu tego, że są urzędnikami. Jest to potencjał, do którego należy się odwoływać, budując społeczny wizerunek i etos służby cywilnej.

Powyższe spostrzeżenia warto uzupełnić o wyniki badań nad motywacją pracowników korpusu służby – wzięło w nich udział 2068 osób, w tym (według deklaracji) 251 urzędników służby cywilnej [PBS 2005][49]. Dane zamieszczone w raporcie wskazują, że za czynniki, które mają duży wpływ na stosunek do pracy w służbie cywilnej, członkowie korpusu SC uznali: stabilność zatrudnienia (86%), atmosferę pracy (83%), satysfakcję z pracy (80%), organizację pracy (78%), możliwość wykorzystywania własnych zdolności i umiejętności (76%) i wysokość wynagrodzenia (71%). Nieco mniejszą wagę respondenci przykładali do kwestii takich, jak: rozwój zawodowy (64%), możliwość podejmowania nowych wyzwań (56%), prestiż zawodowy (54%) czy elastyczny czas pracy (40%). Wśród czynników, które – zdaniem badanych – miałyby największy wpływ na poprawę zadowolenia z wykonywanej pracy, na pierwszym miejscu wymieniano wzrost wynagrodzenia (93%), a następnie większe możliwości rozwoju zawodowego (50%), lepszą organizację pracy (48%) i wzrost satysfakcji z pracy (39%). Respondenci wypowiadali się także na temat motywacyjnej roli samego wynagrodzenia – trzy czwarte uznało, że wynagrodzenie, które otrzymują, jest nieadekwatne do wykonywanej pracy (jako odpowiednie uznał je co piąty badany); wśród niezadowolonych z płacy przeważali pracownicy służby cywilnej. Z raportu wynika ponadto, że badani w zdecydowanej większości czują się pracownikami swoich urzędów (81%), a nie służby cywilnej (12%). Poczucie przynależności do służby cywilnej zadeklarowała prawie połowa członków korpusu SC (49%). Większość jednak postrzega służbę cywilną jako dobrego pracodawcę (59%), stwarzającego możliwość długoterminowej kariery (69%) – przekonanie takie częściej wyrażały osoby z krótszym

[49] Zob. *Badanie motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej,* Raport z badań PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, sierpień 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stażem pracy w administracji niż pracownicy zatrudnieni w administracji od dawna. Nieco mniej niż połowa respondentów (48%) twierdziła, że ma rozeznanie odnośnie do możliwości rozwoju kariery w służbie cywilnej; swój poziom wiedzy o możliwych ścieżkach kariery i awansu jako niski określiło 38% [PBS 2005, s. 14–19]. W badaniach PBS zdecydowaną większość stanowili pracownicy służby cywilnej, warto więc przyjrzeć się, jakie zdanie na temat kariery i możliwości awansu w służbie cywilnej mają urzędnicy, zwłaszcza że wielu z moich rozmówców miało doświadczenie związane z pełnieniem funkcji kierowniczych.

4. Kariera i awans w służbie cywilnej w opiniach urzędników

Karierę można ujmować jako wzory zmian zawodu w trakcie życia, typowe historie zawodowe, a w obrębie organizacji – jako serie hierarchicznie ułożonych zajęć, przez które pracownicy przechodzą w określonej kolejności [Bartkowski 1996, s. 15]. Kariera organizacyjna zależy od zasobów jednostki, np. wykształcenia, kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, a także struktury organizacyjnych szans, np. liczby stanowisk dostępnych na kolejnych szczeblach hierarchii organizacyjnej, systemów rekrutacji i selekcji pracowników. Ważnym elementem kariery zawodowej jest awans – stanowi miarę sukcesu zawodowego i określa, czego mogą oczekiwać jednostki, do czego mogą dążyć w ramach struktur organizacyjnych, a dokładniej – jakie wzory awansu są dostępne i dla kogo [Tamże, s. 22]. Dla organizacji, jaką jest administracja publiczna, wprowadzenie służby cywilnej oznaczało zmianę dotychczasowego systemu rekrutacji pracowników i zasad awansu na stanowiska publiczne. W przeciwieństwie do obowiązujących wcześniej praktyk, gdy o awansie decydowały względy polityczne, poziom wynagrodzeń miał niewiele wspólnego z wynikami pracy, a okresowe oceny pracowników miały znikomy wpływ na ich sytuację zawodową, przyjęte w służbie cywilnej rozwiązania miały uniezależnić decyzje personalne w administracji od kryteriów pozamerytorycznych. Wprowadzono m.in. otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska oparty na kryteriach merytorycznych, selekcję osób ubiegających się o status urzędnika mianowanego przez obiektywne postępowanie kwalifikacyjne, określono także tryb i warunki ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ponadto, w celu podniesienia poziomu zawodowego pracowników, wprowadzono programy indywidualnego rozwoju zawodowego i rozbudowano strukturę szkoleń, m.in. centralnych, powszechnych, specjalistycznych. Działania te, wraz z utworzoną hierarchią stanowisk urzędniczych i określeniem koniecznych w ich przypadku kwalifikacji, a także hierarchią stopni służbowych i zasadami ich przyznawania, określiły możliwe ścieżki awansu organizacyjnego i warunki rozwoju kariery zawodowej w służbie cywilnej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

W Ustawie o służbie cywilnej termin „awans" pojawia się raz w art. 108, który nakłada na przełożonego obowiązek planowania indywidualnego programu rozwoju członków korpusu służby cywilnej i kierowania ich na szkolenia przy uwzględnieniu: informacji zawartych w ocenie okresowej; planowanej ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego; możliwości rozwoju zawodowego; a także potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia. W awans stanowiskowy i finansowy wpisują się zarówno objęcie wyższego stanowiska, tzw. awans pionowy, podjęcie bardziej odpowiedzialnych zadań połączone ze zwiększeniem uprawnień decyzyjnych i wzrostem zarobków (bez zajmowania hierarchicznie wyższego stanowiska – tzw. awans poziomy), jak i również uzyskanie wyższego stopnia w hierarchii służbowej. Istnieje dziewięć stopni służbowych, którym przyporządkowane są określone stawki dodatku z tytułu posiadania stopnia służbowego; dodatek ten ma charakter stały, niezależny od zajmowanego stanowiska i zakresu odpowiedzialności. W wielu przypadkach, zwłaszcza osób zatrudnionych na niższych stanowiskach, stanowi on istotny składnik pensji urzędnika [Czaputowicz 2004/2005, s. 41]. Otrzymanie kolejnego stopnia jest możliwe po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej oraz przedstawieniu wniosku w tej sprawie przez bezpośredniego przełożonego – ocena powinna być przeprowadzona raz na dwa lata, ale zdarza się, że trzeba na nią czekać nawet kilka lat. Z danych Departamentu Służby Cywilnej wynika, że do grudnia 2008 roku stopień służbowy wyższy niż drugi miało 166 urzędników (3,2% ogółu urzędników służby cywilnej), a stopień czwarty lub wyższy – 16 (0,3%)[50].

Należy w tym miejscu podkreślić, że termin „awans" – rozumiany jako zdobycie wyższego stopnia służbowego – rzadko pojawiał się w wypowiedziach respondentów; prawdopodobnie dlatego, że niewielu z urzędników miało tego typu doświadczenie. Jak pisałam, wśród respondentów 64 zaznaczyło pierwszy stopień służbowy (przyznawany automatycznie wraz z mianowaniem), 7 wpisało stopień drugi, 4 osoby – stopień trzeci. Wątek hierarchii stopni służbowych był natomiast poruszany bardzo często, głównie w kontekście barier związanych z rozwojem kariery zawodowej; trudności z uzyskaniem kolejnego, wyższego stopnia podawano jako przykład istniejących ograniczeń i złych rozwiązań systemowych w służbie cywilnej. Urzędnicy wskazywali przede wszystkim na brak w urzędach środków finansowych, które powinny być na ten cel przeznaczone. Niektórzy wprost mówili, że „przeskakiwanie na następne stopnie służbowe w służbie cywilnej to po prostu fikcja" (R85), inni opisywali swoje kłopoty w następujący sposób:

„Ustawa tworzy warunki pracy dla członków korpusu, docenia ich zaangażowanie, pozwala podnosić wiedzę, nagradza znajomość języków obcych, bo nawet w czasie konkursu na urzędnika mianowanego są dodatkowe punkty za

[50] Najniższy stopień służbowy przysługuje urzędnikom służby cywilnej od dnia mianowania. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi w terminie siedmiu dni od dnia mianowania pierwszy stopień służbowy. Z tytułu posiadanego stopnia służbowego urzędnik służby cywilnej otrzymuje dodatek służby cywilnej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

znajomość języków obcych, za studia podyplomowe, doktorskie itd., natomiast w praktyce jest niestety trochę inaczej. W momencie kiedy po mianowaniu są przygotowywane arkusze ocen urzędnika, bezpośredni przełożony ma obowiązek sporządzania co dwa lata okresowej oceny. Wiem to, bo u mnie trzy czwarte departamentu to są urzędnicy służby cywilnej i bardzo tego pilnujemy, i w wyniku realizacji kryteriów przypisanych na początku do tego arkusza można potem wnioskować o kolejny stopień w służbie cywilnej, ale niestety na to nie ma środków finansowych. Ponieważ na pierwszy stopień to idą środki z budżetu szefa służby cywilnej, natomiast potem pozostałe muszą iść z budżetu danego resortu, z tej samej części co nagrody, co awanse, co zatrudnianie nowego personelu. Powoduje to, że w naszym ministerstwie wszystkie te wnioski są niezałatwione. Pierwsze oceny były trzy lata temu, dwa lata, rok temu i wszystkie wnioski nie są załatwione. W tej chwili w stosunku do tych samych osób, do których zresztą i ja należę, ponieważ uzyskałam ocenę bardzo dobrą w czasie pierwszej oceny okresowej, wnioski nie zostały zrealizowane. Teraz będzie kolejna ocena, a my jesteśmy ciągle na pierwszym szczeblu, bo nie można zmienić stopnia bez zmiany wysokości dodatku" (R65);

„Ja powiem tak, że jest to kolejny absurd ustawy o służbie cywilnej. Ja dostałem bardzo pozytywną ocenę – och i ach – na bardzo dobrze, poza tą ostatnią stroną wniosku, której dyrektor generalny nie wypełnił, bo nie mógł wypełnić, bo dyrektor generalny nie ma środków w tym roku, nie miał środków w zeszłym roku. Ale jest też na to sposób. Gdybym na przykład zmienił pracę i gdybym przechodził na przykład do ministerstwa X. Znam taki przykład, tak przeszedł mój kolega, z ministerstwa X do ministerstwa Y. Przechodząc z ministerstwa do ministerstwa, kiedy tam już miał wszystko dograne, powiedział: No, byłem dobrym pracownikiem, no, dajcie mi ten drugi stopień, co to was kosztuje, no, nic was nie kosztuje, bo to tamci będą płacić… i on dostał ten drugi stopień. To jest metoda, ale nie jest to dobre, bo nie jest to motywujące, ale już słyszę, że jest nowelizacja ustawy, która ma znieść te wszystkie stopnie" (R16).

Oprócz braku środków finansowych podnoszony był także problem przekraczania ustawowych terminów przeprowadzania ocen okresowych i, w konsekwencji, blokowanie tej formy awansu. Wskazywano również na brak jasnych zasad, według których stopnie służbowe są przyznawane – jak twierdził jeden z respondentów, są takie urzędy, które potrafią o interesy urzędników zadbać, i takie, które tego nie robią:

„Ocena, proszę pani, to jest fikcja. Ja ocenę mam bardzo dobrą, ale nikt mnie nie powołuje na wyższy stopień. Zrobiłem nawet na ten temat małą sondę wśród kolegów i doszedłem do wniosku, że im wyższa instytucja, tym jest o ten stopień łatwiej. W Ministerstwie Finansów załatwili to tak, że wszyscy dostali mianowanie na drugi stopień, nie było to tajemnicą, bo to było publikowane w Internecie, ale na etapie UKS czy US nikt już nie dostał – przynajmniej w Małopolsce, bo to sprawdzałem. Nie wiem, czym jest to podykto-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wane, jakie są tu reguły?" (R85); czy takie stwierdzenie: „Z tym dodatkiem za stopień to mogę pani powiedzieć też taką ciekawą rzecz, że ustawa mówi o ocenie co pół roku, nie później niż raz na dwa lata. A wie pani, kiedy się odbyła moja ocena? W tym roku, cztery lata to im zajęło. Był wniosek o podniesienie na dwójkę, ale mamy już luty i nie ma żadnego odzewu, i nie sądzę, aby był, bo to się wiąże z jakimś tam awansem finansowym. Co więcej, niektórzy zrobili to w wyznaczonym przez generalnego terminie i nic, ponieważ były znacznie ważniejsze sprawy niż realizacja takich pierduł" (R64).

I jeszcze jedna pełna goryczy wypowiedź, w której wskazuje się na negatywne konsekwencje nieprzeprowadzania ocen okresowych pracowników, takie jak spadek motywacji do pracy, osłabienie morale i poczucia solidarności grupy urzędniczej:

„Podam pani prosty przykład, zna pani ustawę, nakłada ona obowiązek przygotowywania sprawozdań i przygotowywania opinii przez przełożonych. Pomijam już, że to się ciągnęło, jak przysłowiowa guma do życia, ale trudno. Po trzech latach zostało to w końcu zrobione, owszem, wszystko ładnie pięknie, ocena z jakąś tam ścieżką rozwoju. I co? I nic się nie dzieje. Ja nie oczekiwałam, że następnego dnia coś już będzie, ale nie ma nic. I co, że ja mam jakąś tam ścieżkę rozwoju wytyczoną od strony merytorycznej czy językowej, staże itd., to z tego nic nie wynika. Ja mam wrażenie, że nikomu na tym nie zależy. Ja tu mówię o nich, tych moich najbliższych przełożonych. Im na tym nie zależy. Tu jest tak, że nie ceni się inicjatywy, zaangażowania i w pewnym momencie ta inicjatywa i zaangażowanie zanika, po prostu człowiek zaczyna tylko robić swoje, przestaje się przejmować, z niczym już nie wychodzi, nie stara się. Bo po co? Po co robić coś lepiej, czy jeszcze lepiej? To bez znaczenia, może mówię już tak brutalnie, ale tak to jest" (R17).

Na brak spójnych zasad przyznawania ocen okresowych wskazują także wypowiedzi tych respondentów, którzy terminowo i bez żadnych problemów przeszli procedurę nadania kolejnego stopnia służbowego – okazuje się, że to, czego nie wykonywano w jednych urzędach, czyli regularne oceny pracowników i nadawanie kolejnych stopni służbowych, w innych urzędach było przeprowadzane w terminie i zgodnie z ustawowymi wymogami. Poniższe cytaty świadczą nie tylko o modelowym działaniu niektórych urzędów w tym zakresie, ale też o przekonaniu urzędników, że mają do czynienia z bezproblemową i nieskomplikowaną procedurą:

„Mam już w tej chwili trzeci stopień. (…) O uzyskanie trzeciego stopnia w wyjątkowych przypadkach można się ubiegać po jednym roku. W momencie mianowania otrzymuje się pierwszy stopień, potem w wyjątkowych przypadkach po roku można się ubiegać o podwyższenie stopnia. (…) Ja dostałam drugi stopień po dwóch latach, a teraz od 1 stycznia dostałam trzeci stopień. Jest dziewięć stopni, jest wtedy dość wysoki dodatek. W tabeli są mnożniki, widełki przy poszczególnych stopniach, w tej chwili mam najniższy dodatek w tej grupie. W 1997 roku zostałam naczelnikiem wydziału i chyba wtedy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dostałam podwyżkę. Mianowanie na urzędnika służby cywilnej dostałam w 2000 roku, ale to nie zmieniło mojego stanowiska, cały czas jestem naczelnikiem" (R47); czy takie stwierdzenie:

„W tej chwili moja kariera w służbie cywilnej wygląda w ten sposób, że co dwa lata – zgodnie z ustawą o służbie cywilnej – jestem oceniany, moja praca jest oceniana, i jeżeli ta ocena jest pozytywna, mój przełożony bezpośredni może, ale nie musi, wnioskować do dyrektora generalnego o nadanie mi kolejnego stopnia w służbie cywilnej. W tej chwili posiadam drugi stopień w służbie cywilnej, ponieważ otrzymałem pozytywną ocenę bardzo dobrą w ubiegłym roku we wrześniu i od stycznia bieżącego roku posiadam drugi stopień w służbie cywilnej. Myślę, że przez najbliższe lata w ten sposób będzie to wyglądało, będę awansował i otrzymywał kolejne stopie w służbie cywilnej. Nie wydaje mi się natomiast, abym miał szansę na wygranie jakiegoś konkursu, bo o tym decydują już bardzo różne czynniki, nie tylko te merytoryczne" (R91).

W kontekście wypowiedzi respondentów warto przypomnieć, że ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku wprowadziła kilka zasadniczych zmian w systemie ocen okresowych – oceną objęto także pracowników (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony), wprowadzono sztywny 24-miesięczny okres sporządzania oceny okresowej, wskazano też na okoliczności, w których bezpośredni przełożony może ten termin zmienić[51]. Przyjęte rozwiązania mają uporządkować system przyznawania stopni służbowych w korpusie służby cywilnej. Z wypowiedzi urzędników wynika jednak, że problemem nie są wyłącznie nieterminowo przeprowadzane oceny okresowe, ale przede wszystkim brak środków, które warunkują przyznanie kolejnego stopnia służbowego. Obecny rząd zapowiada wprawdzie uruchomienie rezerwy finansowej na ten cel, ale to, czy zapowiedzi zmienią się w konkretne działania, zweryfikuje dopiero czas.

Druga kwestia, na którą warto zwrócić uwagę, to pojawiające się w wypowiedziach respondentów porównania „dawnego" i obecnego systemu awansów w administracji publicznej. Opinie krytyczne wobec stosowanych obecnie rozwiązań formułowały głównie osoby o długim stażu pracy w administracji, które z swego rodzaju nostalgią wspominały „dawne" procedury umożliwiające szybki awans. Paradoksalnie, ich negatywne oceny obecnego systemu potwierdzają tylko, jak bardzo zmiany zasad i reguł rekrutacji pracowników w administracji publicznej były potrzebne. Poniższy cytat najtrafniej oddaje sens formułowanych zarzutów i odniesień do „dawnych dobrych praktyk":

„Ja, proszę pani, awansowałem, kiedy jeszcze nie było to tak sformalizowane, jeszcze nie byłem tym urzędnikiem mianowanym. Teraz to wszystko stanęło na głowie, wszystko jest sformalizowane i są jeszcze te konkursy, a ja pochodzę z tych czasów, kiedy jeszcze żeby awansować, należało tylko być człowiekiem na właściwym miejscu i o właściwym czasie.

[51] Zob. szerzej art. 81 Ustawy o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 roku, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Kiedyś było tak, jak obecnie jest w biznesie, że dyrektor, minister czy wiceminister wybierał sobie współpracowników i ja właśnie na tej zasadzie awansowałem. (…) Powiem szczerze, że mam coraz bardziej dosyć tej administracji i planuję raczej zmianę pracy. Nie chciałbym być źle zrozumiany, na pewno nie chodzi o względy ekonomiczne, bo w obecnej sytuacji to każda praca jest dobra i każdy wpływ na konto to jest ważna sprawa. Natomiast ja jestem już wypalony i zmęczony tym, co robię. I wydaje mi się, że w tym kraju to już jest moment, żeby dać sobie z tym wszystkim spokój. Atmosfera i otoczenie są wybitnie nieprzyjazne, każda umowa kończy się jakimiś kontrolami, śledztwami lub podobnymi rzeczami. Ile można się tak szarpać? Jestem już tym zmęczony po latach pracy dla dobra Rzeczypospolitej" (R23).

Kolejny istotny wątek podejmowany przez respondentów dotyczył postulowanego i realizowanego w praktyce modelu (wzoru) kariery urzędniczej. Sugestie i spostrzeżenia na ten temat były formułowane przy okazji oceny kryteriów awansu w służbie cywilnej (29 osób). Dla pierwszego typu wypowiedzi, a zarazem postulowanego modelu kariery urzędniczej, charakterystyczny jest nacisk na większą mobilność kadr administracji, na zdobywanie doświadczenia zawodowego poza administracją publiczną, a także możliwość obsady stanowisk osobami spoza korpusu służby cywilnej, ale posiadającymi wysokie kwalifikacje. Propozycje tego typu rozwiązań, tj. większego otwarcia służby cywilnej, większej mobilności kadr oraz zatrudniania fachowców i menadżerów z zewnątrz (elementy te są charakterystyczne dla systemu stanowisk), pojawiały się często w reakcji na negatywne zjawiska związane z konkursami na wyższe stanowiska w służbie cywilnej:

„To nie jest żadna kariera, ale stagnacja i zaprzeczenie rozwoju. Awanse są kompletnie zablokowane. Wystarczy popatrzeć na stanowiska kierownicze, a przede wszystkim na konkursy i to, jak są rozpisywane. Jak się ma dwa lata stażu, to potrzebują pięciu, jak masz pięć, to będą chcieli więcej, nie? Wszystko jest ustawione i zależy od układów, głównie politycznych. Są wcześniej zatrudniane osoby, które czekają tylko na konkurs – pełnią obowiązki, z tym, że teraz mogą krócej pełnić te obowiązki niż kiedyś, ale i tak to znaczy w nieskończoność! Jak nie masz dojść, nie masz poparcia w tym środowisku, to nie ma awansu. (…) Ten system musi się zmienić, musi się otworzyć i być bardziej elastyczny. Nie może być tak, że człowiek siedzi czterdzieści lat na tym samym stanowisku i robi to samo. Musi zmieniać stanowiska, zmieniać obowiązki, a nawet pracę, a nie tylko pielęgnować ten swój „wycinek" przez całe życie. Im więcej takich przejść na te inne stanowiska, inne obowiązki, ale też z administracji do innych sektorów, im większa taka elastyczność i dostępność, tym lepiej. Ta ustawa też zablokuje tylko dla urzędników te wyższe stanowiska, ale przecież są ludzie, mamy fachowców na zewnątrz, i trzeba z tego korzystać. Inaczej wszystko skostnieje, już jest skostniałe, bo są te same układy" (R79); czy inna wypowiedź:

„Myślę, że te najnowsze trendy są takie, żeby ten system był bardziej elastyczny, że człowiek powinien mieć taką solidną bazę podstawowej wiedzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zdobytej w kilku obszarach. Ja pracowałem w sektorze prywatnym i to doświadczanie bardzo mi pomaga, bo zarządzałem ludźmi i koordynowałem projekty, miałem taką możliwość. (…) W administracji jest mała ruchliwość kadr, nie ma wymiany na lepszych, są tylko ucieczki, bo ktoś, kto chce się rozwijać, to po prostu ucieka z administracji. (…) Powinny być tworzone warunki kariery dla tych, którzy chcą się w administracji rozwijać, musi być uruchomiony szeroko proces wymiany ludzi, bo to otworzy możliwości awansu. Poza tym powinno się wymagać od urzędników innych, bardziej nowoczesnych metod pracy, nowych zdolności i kwalifikacji, a my ciągle tkwimy w biurokratycznych schematach" (R2).

Drugi postulowany typ kariery miał polegać na powolnym przechodzeniu przez kolejne etapy pracy urzędniczej – od obserwacji i nauki dobrych wzorów praktyki zawodowej przez zdobywanie coraz większych kompetencji i wiedzy fachowej, aż do stopniowego awansu na coraz wyższe stanowiska połączonego z kumulacją doświadczenia i rozszerzeniem umiejętności (propozycje te są charakterystyczne dla systemu kariery). W praktyce, zdaniem badanych, sytuacja wygląda tak, że zasady awansu pionowego są niejasne, a stanowiska w administracji często obsadzane z pominięciem kryteriów merytorycznych i przede wszystkim ludźmi spoza korpusu służby cywilnej. W opinii respondentów tylko „uszczelnienie" służby cywilnej, a więc rekrutacja na wyższe stanowiska zastrzeżona wyłącznie dla urzędników korpusu SC, zapewni właściwe warunki awansu i profesjonalizm działania administracji, przełamie także dominujący – zdaniem respondentów – w służbie cywilnej model kariery urzędniczej opartej na klientyzmie i politycznej nominacji:

„To jest sytuacja taka, że – ogólnie rzecz biorąc – nie są preferowani urzędnicy służby cywilnej, a wręcz się stwarza takie furtki dla pracowników, a nawet dla ludzi zupełnie z zewnątrz. Już nie mówię, że, moim zdaniem, został zupełnie zahamowany czy zamrożony proces konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, organizowanych przez Urząd Służby Cywilnej. Ten proces został powstrzymany jakoś czy ulega w dużej mierze takiej degradacji, jeśli chodzi o jego poziom. Ale najważniejsze jest chyba to, że nie preferuje się urzędników służby cywilnej na te stanowiska, nie preferuje się tych, którzy do tych funkcji są najlepiej przygotowani. Te słynne p.o. – chyba już każdy dyrektor jest p.o., oczywiście przesadzam, nie każdy, ale spora ich część. Preferencje są takie, że preferuje się osoby z zewnątrz, mające polityczne poparcie i to decyduje o sukcesie i awansie. Nawet jeżeli ktoś nic nie umie w danej dziedzinie i zrządzeniem losu, to znaczy politycznego poparcia, trafia na stanowisko kierownicze i on się przez dwa lata przyuczy, i on jest p.o. przez dwa lata, a potem jako ten, który już siedzi na tym krześle, wygrywa zawsze konkurs. Wydaje mi się, że jest bardzo silne ciśnienie polityki na administrację w Polsce. (…) U nas politycy chcą zawłaszczyć całą sferę administracji, aby mieć kontrolę nad tym, co dzieje się w urzędzie, i muszą mieć wszędzie swoich ludzi jako dyrektorów – nie mówię, że to się zdarza w 100% i we wszystkich urzędach,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ale myślę, że to jest dominujący obraz. W związku z tym chodzi o to, żeby osoba była lojalna zwłaszcza na tym kierowniczym stanowisku, gdzie zarządza ona funduszami, tworzy politykę kadrową itd. Rodzaj klientelizmu takiego. I już pomijam fakt, że w Polsce nie ma tradycji administracji. Mówi się, że w Polsce są tradycje, i się powołuje na okres przedwojenny i austriacki, ale w Polsce nowoczesna administracja obecnie po prostu nie istnieje. To, co mamy, to mamy tradycję PRL w administracji, którą musimy jakoś przełożyć na inne tory, ale nie jest to łatwe" (R22).

I jeszcze jedna wypowiedź, w której jest widoczna krytyka istniejącego systemu awansów i szybkich „politycznych" karier w administracji:

„Mamy bardzo dużo osób, które awansowały np. na stanowisko specjalisty, zostały dyrektorami, dlatego że ktoś, jak to się mówi, „niesie". Ja to widziałam i tutaj i o tym możemy usłyszeć w każdym resorcie. Osoba, która jest niekompetentna, wręcz tępa, nagle awansuje. To jest wysoce demoralizujące, bo ludzie widzą, że im głupsza osoba, tym szybciej awansuje, bo ma znajomości, tak że to jest negatywna sprawa. Każdy to powie, że tak niestety jest. Powinno być tak, że jeżeli ktoś się wykazuje dobrą pracą i jest kompetentny, przynosi to dobre rezultaty, czyli powoli i systematycznie dopracowuje się pozytywnej opinii pracownika, na którym można polegać, który ma przygotowanie i na pewno wykona nawet trudne zadania, ale na to trzeba bardzo długo pracować. Natomiast przy odpowiednich znajomościach to jest to kwestia jednej decyzji" (R45).

Błyskawiczny awans osób niekompetentnych, ale mających znajomości lub poparcie polityczne to nie jedyne, zdaniem respondentów, przykłady, będące zaprzeczeniem właściwej kariery urzędniczej. Za naruszające pożądany wzorzec awansu w służbie cywilnej postrzegano także kariery absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zwłaszcza obejmowanie przez nich – zaraz po ukończeniu Krajowej Szkoły – stanowisk kierowniczych. Respondenci na ogół nie negowali kwalifikacji absolwentów KSAP – wiedzy, znajomości języków obcych (ważnej ze względu na integrację europejską i powadzenie spraw unijnych) czy zdolności menadżerskich – niektórzy nawet twierdzili, że obejmowanie przez nich zbyt niskich stanowisk w hierarchii urzędniczej stanowi zaprzeczenie idei kształcenia za publiczne pieniądze profesjonalnych urzędników państwowych: „Ukończenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wiąże się z obowiązkiem pracy w administracji przez pięć lat. I teraz ważne jest, czy absolwentowi KSAP, który jednak zdecydował się na dodatkową naukę i uzyskanie dyplomu w Krajowej Szkole, oferuje się właśnie to odpowiednie miejsce pracy. Odpowiednie mówię, choć oczywiście w wielu przypadkach zależy to od indywidualnych ambicji danej osoby. Powiem krótko: ważne jest, czy państwo powinno wspierać, państwo powinno finansować kształcenie urzędników administracji publicznej na stanowiska specjalistów, trzecich sekretarzy czy referendarzy? To jest zasadnicze pytanie: czy państwo może sobie pozwolić na to, żeby absolwent KSAP był zatrudniany na stanowisku wymagającym przygotowania jedynie z dyplomem zwykłej uczelni?" (R9).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Urzędnicy uważali natomiast, że absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej nie mają odpowiedniego doświadczenia zawodowego, by tuż po ukończeniu Krajowej Szkoły pełnić funkcje kierownicze. Poniższa wypowiedź zawiera formułowane najczęściej zastrzeżenia:

„Moim zdaniem, osoby, które nigdy nigdzie nie pracowały, nigdy niczym nie kierowały, a wychodzą ze szkoły z przekonaniem, że najniższe stanowisko, jakie powinny tu objąć, bo im się to należy, to jest zastępca dyrektora, to nieporozumienie i zaprzeczenie zasad działania urzędu. Uważam, że to nieporozumienie, dlatego że każdy powinien w życiu przechodzić przez pewne etapy urzędniczej pracy, a przede wszystkim pewien staż. Staż urzędniczy przed objęciem stanowiska kierowniczego powinien wynosić co najmniej dwa lata. Nie powinno być tak, że ktoś po szkole przychodzi do urzędu i obejmuje od razu stanowisko kierownicze, a tak się zdarza. Stąd się biorą różnego rodzaju konflikty i nieporozumienia. Poza tym w zawodzie urzędnika nie powinno być czegoś takiego, jak pewien nepotyzm, który charakteryzuje absolwentów KSAP. To wydaje mi się niezgodne z etyką urzędnika. I to jest to, co najbardziej przeszkadza w zaakceptowaniu absolwentów KSAP w bieżącej, normalnej pracy. (…) Skrzywdziłabym ich, jeśli powiedziałabym, że wszyscy, ale wielu z nich ma nosy bardzo wysoko i jest nieszczęśliwych, jeśli musi zaczynać swoją karierę zawodową od stanowiska głównego specjalisty. I uważam, że to jest złe nastawienie, wyniesione ze szkoły" (R93).

Respondenci wyrażali także przekonanie, że absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, tworząc zintegrowane środowisko świadczące sobie wzajemną pomoc, wspierają się również przy obsadzie stanowisk w służbie cywilnej – absolwenci KSAP znają się nawzajem, a jeśli nie, to szybko wymieniają informacje o byłych studentach, ich kompetencjach, zainteresowaniach, zdolnościach czy ambicjach. Dzięki tym znajomościom mają lepsze rozeznanie w kandydatach i znają ich przydatność na konkretne stanowisko. Respondenci opisywali tę współpracę byłych absolwentów KSAP w następujący sposób:

„Bycie absolwentem KSAP ułatwia, to trzeba wyraźnie powiedzieć, ułatwia życie zawodowe w tym sensie, że jednak funkcjonuje to, co Anglicy nazywają *old boys network*. Łatwo jest do kogoś zadzwonić i rozwiązać problem w kontakcie bezpośrednim, niż pisać stosowne pisma lub szukać tak zwanego dotarcia. To nie wiąże się z żadnymi obejściami prawa czy procedury, natomiast jeżeli czegoś nie wiemy lub potrzebna jest pomoc, to po prostu znając kogoś czy mogąc się powołać na koleżeństwo ze szkoły, jest łatwiej zadzwonić i uzyskać taką informację, która pozwala oszczędzić czas i energię" (R99); lub też:

„To jest grupa ludzi, którzy dobrze się znają i pomagają sobie załatwiać różne rzeczy. Kiedy szukają współpracowników czy jest potrzeba znaleźć kandydata na jakieś stanowisko, to też rozglądają się w swoim ksaperskim środowisku. Tworzą taki zamknięty, nieformalny układ, to nie jest w porządku" (R98).

O ile pierwsza wypowiedź wskazuje na pozytywne aspekty tego typu współpracy – tworzona przez absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

sieć nieformalnych powiązań usprawnia komunikację i wymianę informacji między urzędami, ułatwia nawiązywanie współpracy, a w konsekwencji usprawnia pracę, to druga wyraża dużo większy sceptycyzm i wskazuje na możliwe negatywne skutki nieformalnych relacji, m.in. w postaci obsady stanowisk osobami, które mają odpowiednie znajomości, a nie kwalifikacje – prowadziłoby to nie tylko do łamania merytorycznych zasad rekrutacji na stanowiska urzędnicze, ale potwierdzałoby też przekonanie niektórych urzędników o zależności awansu zawodowego od akceptacji lub przynależności do nieformalnych sieci zawodowo-towarzyskich, w ramach których wymienia się informacje, poleca się konkretne osoby i nawiązuje kontakty. Warto dodać, że również media kształtują wizerunek absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jako silnie zintegrowanego środowiska, które jeśli nie jest jeszcze zamkniętą kastą urzędniczą, to na pewno tworzy swoistą sieć wzajemnych powiązań i zależności. O Krajowej Szkole Administracji Publicznej pisze się jako kuźni profesjonalnych kadr administracji, ale też podkreśla się, że „Ksaperzy to środowisko mocno ze sobą związane. Często się kontaktują na gruncie zawodowym i prywatnym, śledzą nawzajem swoje losy, utworzyli Stowarzyszenie Absolwentów. Sprzeciwiają się natomiast zarzutom, że budują zamkniętą kastę. Jak podkreśla jeden z absolwentów KSAP: «Na pewno istnieje między nami poczucie wspólnoty. Jeśli spotkam absolwenta, którego nawet nie znam, to jesteśmy od razu po imieniu. Czy tworzy się sieć? Ja powiem, że tak, pani to opisze i ludzie źle zrozumieją». (…) Ponadto uważają, że z punktu widzenia pracodawcy korzystnie wyróżniają się spośród innych kandydatów na posady. «Nie powiem, że jesteśmy lepsi, ale uczymy się szybciej niż inni. Szkoła przygotowała nas do przyswajania wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin» – przekonuje inna absolwentka KSAP. École Nationale d'Administration we Francji jest bez wątpienia szkołą elity. Czy KSAP zaczyna pełnić tę funkcję?"[52].

Przedstawione przez urzędników uwagi na temat pożądanych wzorów kariery i awansu zawodowego, a także wspomniane praktyki dotyczące obsady stanowisk w służbie cywilnej, świadczą o istnieniu rozbieżności między tym, co decyduje o awansie w administracji, a tym, co w odczuciu badanych takim kryterium powinno być. Warto zatem wnikliwiej przyjrzeć się odpowiedziom respondentów na pytanie o rzeczywiste kryteria awansu w służbie cywilnej i możliwość rozwoju kariery zawodowej w ramach struktur administracji publicznej. Spostrzeżenia urzędników cenne są tym bardziej, że prawie połowa w czasie prowadzenia badań pełniła funkcje kierownicze, bądź miała doświadczenie zawodowe związane z ich pełnieniem – niektórzy zajmowali stanowiska dyrektorów, dyrektorów generalnych lub ich zastępców. Osoby te awans związany z objęciem wyższego stanowiska oceniały więc przez pryzmat własnych doświadczeń, przywołując przykłady praktyk, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, stosowanych podczas rekrutacji kandydatów.

[52] Zob. R. Wróbel, *Ksaperzy*, „Rzeczpospolita", 01.06.1995.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

4.1. Urzędnicy o kryteriach awansu w służbie cywilnej

Zasygnalizowane przez respondentów uwagi wobec stosowanych w praktyce rozwiązań należy uzupełnić i uporządkować tak, by tworzyły w miarę pełny obraz czynników, które zdaniem badanych mają decydujący wpływ na możliwość awansu w służbie cywilnej. W świetle zebranych relacji czynniki te można podzielić na dwie grupy: „osobiste", zależne od jednostki, tj. takie, na które ma ona bezpośredni wpływ i które może samodzielnie kształtować, budując swój kapitał zawodowy, oraz „pozaosobiste", czyli niezależne od indywidualnego kapitału (wiedzy, doświadczenia, umiejętności), na które składają się m.in. uwarunkowania organizacyjne (np. liczba wakatów, do których mogą aspirować jednostki, rola przełożonych wpierających bądź hamujących awans pracowników), wpływy polityczne (np. rekrutacja na podstawie powiązań politycznych), a także wewnątrzorganizacyjne „układy" (np. znajomości, koneksje, przyjaźnie). Czasem też urzędnicy wskazywali na „szczęście" jako podstawę awansu i gwarancję sukcesu zawodowego (14 osób); mówiono o „szczęśliwym zbiegu okoliczności", „wyjątkowej, nadarzającej się okazji" czy „wyjątkowym splocie wydarzeń" – jednym słowem wyrażano przekonanie o istnieniu niezależnych od jednostki, niespodziewanych, przypadkowych sytuacji, które determinują awans w administracji publicznej. Jak stwierdziła jedna z urzędniczek: „Nie ma czynnika takiego decydującego – jedni mają po prostu szczęście, a drudzy muszą to wypracować. Jedni mają szczęście, bo wejdą w jakiejś sprzyjającej sytuacji z nowymi pomysłami, które są zaakceptowane przez przełożonych. Inni muszą na to długo pracować w tym sensie, że zdobywają kolejne stopnie, certyfikaty i dopiero gdzieś ta suma wiedzy zaczyna procentować. Choć bywa, że ciężką pracą można do niczego nie dojść, bo trzeba mieć tak zwany błysk, fart, że moje pomysły w tym momencie są uznane za te, które są najlepsze dla kierownictwa, i to się wiąże jakoś z dodatkowym awansem. (…) Tak było w moim przypadku, że z jednej strony ciężka praca, a drugiej szczęście, zwykłe szczęście, które po prostu miałam w pewnym momencie, i to się po prostu zbiegło" (R18).

Niektóre osoby, jak cytowana powyżej urzędniczka, wskazywały na kilka czynników decydujących o karierze i awansie, inne wymieniały jeden, ich zdaniem zasadniczy. Zanalizujmy bliżej wypowiedzi respondentów, zaczynając od tych elementów determinujących awans, które wymieniano najczęściej. Pierwszą, najliczniejszą grupę tworzą wypowiedzi, w których wskazuje się wyłącznie kwestie merytoryczne, czyli wiedzę, doświadczenie zawodowe, kompetencje osób, które ubiegają się o awans lub którym awans jest proponowany (40 osób). Kolejne, zamieszczone poniżej, świadczą, że w opinii prawie połowy urzędników kariera w służbie cywilnej zależy wyłącznie od nich samych, a stosowane w praktyce zasady i kryteria awansu są właściwe.

„Na awans wpływają te kwestie, które powinny mieć wpływ, czyli profesjonalizm, wiedza, doświadczenie, umiejętności pracowników. Dużo jest tu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

awansów właśnie pionowych i nie są to osoby przychodzące z zewnątrz, tylko awansujące tutaj od początku, może nie od początku pracy. Znam bardzo dużo osób, które właśnie, zaczynając od specjalisty, awansowały aż na stanowisko dyrektorskie" (R33);

„Uważam, że jeżeli ktoś pracuje dobrze, jest pozytywnie oceniany, nie ma żadnych wpadek, co w naszej pracy jest bardzo ważne, ponieważ mamy bezpośrednie kontakty z najwyższymi władzami. Jeżeli zatem tych wpadek nie ma, to moim zdaniem kariera zawodowa biegnie automatycznie, szefowie występują o awans płacowy czy zmianę stanowiska na wyższe. Dobra praca, efektywna, odpowiedni staż, a co za tym idzie doświadczenie, to podstawowe czynniki decydujące w pokonywaniu szczebli awansu zawodowego" (R62).

Często respondenci, mówiący o merytorycznych kryteriach, podkreślali także znaczenie predyspozycji (np. do pełnienia funkcji kierowniczych) lub odpowiednich cech charakteru, które ułatwiają awans bądź sprzyjają dostrzeżeniu kandydata przez przełożonych:

„Ja mogę powiedzieć o swoim przypadku, że w moim przypadku zadecydowała ciężka praca, bardzo duże doświadczenie i zaangażowanie, które zostały zauważone i docenione. (...) Natomiast nie było tak, że ktoś mi coś dał, ja musiałam się bardzo ciężko napracować na ten awans" (R35);

„Żeby awansować, należy się odpowiednio do tych wszystkich stanowisk przygotować lub być przygotowanym pod względem merytorycznym, mentalnym, psychicznym. To wszystko jest dość skomplikowane. Tę pracę poznaje się powoli – ilość przepisów, wymagań różnego rodzaju powoduje, że szybkie przeskoczenie kolejnego szczebla nie jest wskazane, bo można nie dać sobie rady na wyższym stanowisku. Inny jest charakter pracy i zakres obowiązków na każdym stanowisku, oparty na zupełnie innych przepisach. Nie występowałem o awans wcześniej, ponieważ uważałem, że nie jestem jeszcze do takiego stanowiska przygotowany" (R78);

„Na pewno trzeba bardzo wytrwale na to pracować, to po pierwsze, czyli trzeba wiedzieć, posiadać wiedzę. To, co mi pomagało awansować, to również sposób, w jaki buduję kontakty z ludźmi, czyli to, jak buduję relację. Na ogół jestem akceptowany przez środowiska, w jakich się znajduję" (R15).

Charakterystyczne dla tej grupy wypowiedzi jest eksponowanie wątków, w których rozwój kariery zawodowej stanowi wynik ciężkiej, systematycznej pracy, połączonej z coraz lepszym przygotowaniem merytorycznym, większym zaufaniem przełożonych, a w konsekwencji nagrodą w postaci awansu. Respondenci, jeśli dostrzegali bariery w pokonywaniu kolejnych szczebli kariery urzędniczej, to wyłącznie takie, które wynikały z indywidualnych ograniczeń, np. niedostatecznie wysokich kompetencji, braku kwalifikacji czy umiejętności, zbyt małej dyspozycyjności lub braku odpowiednich cech, by np. kierować zespołem ludzi:

„Na razie nie myślę o tym, nie myślę o jakichś awansach i karierze, najpierw muszę się dużo nauczyć" (R39);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Barierą w mojej karierze jest znajomość wyłącznie języka rosyjskiego, a to za mało jak na kierownicze stanowisko. Poza tym od kadry kierowniczej w urzędzie jest wymagana dosyć duża dyspozycyjność, a ja ciągle mieszkam z rodziną i codziennie dojeżdżam tu do pracy, i nie mogę poświęcić się tak, jak to by było wymagane" (R84);

„W moim przypadku barierą są tylko kwestie charakterologiczne, osobiście nie czułabym się dobrze na stanowisku, które wymaga zarządzania ludźmi i wydawaniem poleceń. Nigdy nie byłam w sytuacji, w której potrafiłabym narzucić jakiejś grupie swoje zdanie. Wyższe stanowiska i taka praca wymaga pewnej umiejętności organizacji i rozdzielania zadań" (R53).

Należy też zauważyć, że urzędnicy, podkreślając znaczenie kryteriów merytorycznych przy awansie, wskazywali jednocześnie na granicę, poza którą kryteria te przestają obowiązywać; chodziło głównie o upolitycznienie procesu rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Poniższe wypowiedzi ilustrują tego typu argumentację:

„Awansowałam, bo pomagała mi moja wiedza, także ukończona w 1989 roku aplikacja radcowska w Okręgowej Izbie Radców Prawnych, mój profesjonalizm w wykonywaniu tego, co robiłam, i szczęście do szefów, którzy doceniali moje zaangażowanie w pracę. Przeszkód nie było, ale mogłyby się pojawić w przyszłości w przypadku awansu na wyższe stanowiska w urzędzie, mam na myśli apolityczność. Najwyższe stanowiska w urzędzie przydzielane są z klucza politycznego" (R56);

„Moje atuty to wykształcenie zawodowe i doświadczenie, ale bez zaplecza politycznego wyższe stanowiska są praktycznie nieosiągalne. Stanowisko dyrektora wydziału jest ostatnim, kończącym moją karierę w służbie cywilnej" (R77).

Podobne opinie, ale w bardziej radykalnej wersji, były wyrażane przez ponad jedną trzecią respondentów (35 osób), którzy pytani o kryteria awansu wskazywali wyłącznie na kwestie pozamerytoryczne, czyli układy i wpływy polityczne, a także układy wewnątrzorganizacyjne – znajomości, „dojścia", koneksje. I nie były to wyłącznie ogólne stwierdzenia, że np. „coś mi wiadomo" na ten temat. 16 urzędników zapytanych wprost: „Co w Pana/Pani przypadku decydowało o objęciu stanowiska?", odpowiedziało szczerze – znajomości:

„Rozumiem, że chodzi pani o to stanowisko, jakie zajmuję? Tak naprawdę, to były znajomości. Wtedy w tym ministerstwie poznałem kogoś, gdzieś tam wcześniej, kolegę właściwie, który był tam w pewnym momencie dyrektorem departamentu. A tu, jak przyszedłem, to szefem tego urzędu, wtedy jak tu przychodziłem, też był kolega z innej pracy, czyli zawodowe znajomości. Jest to, czy wydaje się to, kluczowy element" (R86); czy taka wypowiedź:

„Powiem coś, co pani zburzy ten obraz, są to znajomości. Ja nie mam żadnych układów partyjnych, ale mam znajomości, no, że ktoś tam wie, że X to zrobił coś dobrego, i tak było w ministerstwie, i wiadomo, że plamy nie da, jak dostanie jakieś zadanie czy jakiś projekt. Tego typu wiedza. W moim przypadku to najbardziej zaważyła znajomość z tym kolegą z promocji, który został

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

szefem, on mnie jakoś tam kojarzył z tych dwóch lat w szkole, no i na pewno miał jakieś pozytywne informacje o mnie z ministerstwa" (R16).

Również urzędnik, który odszedł ze służby cywilnej, mówiąc o powodach rezygnacji, stwierdził: „W życiu nie wrócę już do państwowej służby, nie ma takiej możliwości. Barierą były układy, układziki, kumoterstwo. To one spowodowały, że zrezygnowałem z pracy i statusu urzędnika służby cywilnej" (R86).

Ton pozostałych wypowiedzi był zbliżony. Respondenci często przywoływali przykłady praktyk, o których szeroko informowały media, np. „ustawiane" konkursy, oferty przygotowane tak, by kwalifikacje odpowiadały konkretnemu kandydatowi, odsuwanie w czasie konkursów do momentu uzyskania przez upatrzonego kandydata stosownego wykształcenia, stażu pracy czy niezbędnej wiedzy – często nabywanej podczas „pełnienia obowiązków". Czasem urzędnicy odsyłali wprost do publikacji, które ich zdaniem szczegółowo i rzetelnie opisywały zasady obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej: „Powiedziałabym, że u nas nie ma żadnych standardów, dlatego to jest bardzo trudne pytanie; to naprawdę od tego zależy, i to jest właśnie bardzo, bardzo złe. Ja zawodowo zajmuję się administracją unijną, stąd tam po prostu kryteria awansów są bardzo jasne, jasne i ściśle określone, czego u nas nie ma. U nas decydują względy pozamerytoryczne. Naprawdę źle to wygląda, poza tym, jeśli pani chce więcej wiedzieć, jeśli chodzi o te wyższe stanowiska, to był taki raport w zeszłym roku Fundacji Batorego, on tam na stronach internetowych pewnie jest wpisany, to jest jak gdyby taki opis, jak to wygląda w praktyce, zresztą proszę zobaczyć, ile jest osób, które obejmują stanowiska rzeczywiście z konkursu" (R37).

Utrzymane w podobnym tonie wypowiedzi potwierdzają to, o czym piszą autorzy analiz naukowych, rysując patologiczny obraz polskiej administracji: „W ramach ogłaszania przez każdą nową ekipę rządową programu usprawniania administracji tworzy się także nowe, dobrze opłacane stanowiska kierownicze dla członków partii i klienteli wyborczej. Każdej powyborczej reformie administracji czy wdrażania rządowego programu polityki gospodarczej towarzyszy powstawanie nowych instytucji, paraministerialnych agend, agencji i funduszy rządowych lub przynajmniej tworzenie nowych stanowisk kierowniczych w działających urzędach centralnych i terenowych. Liczbę stanowisk do rozdania nie tylko prominentom, ale także dołom partyjnym znacznie zwiększyła reforma samorządowa. W sytuacji rosnącego bezrobocia partie polityczne, pod naciskiem swoich członków, starają się kreować nowe miejsca pracy, spełniając funkcję urzędów pracy dla swoich krewnych i przyjaciół" [Jarosz 2004, s. 64].

Większość badanych zatem – powtarzając zasłyszane opinie bądź opierając się na znanych im z doświadczenia faktach, będących odzwierciedleniem rzeczywistej sytuacji w służbie cywilnej, rozpoczynała wypowiedź od zdania: „Uważam, że generalnie duże znaczenie przy awansowaniu mają układy polityczne" (R32); „Jeżeli chodzi o tych urzędników wyższych rangą, to z przy-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

krością muszę stwierdzić, że są to zdecydowanie czynniki polityczne" (R64). Wpływ „układów politycznych" na obsadę stanowisk w służbie cywilnej jeden z urzędników opisał następująco:

„Może zacznę od początku. Każda nowa ekipa polityczna za punkt honoru bierze, jak by tu poprawić ustawę o służbie cywilnej. I tu jest stosowane mnóstwo trików. Każda z ekip rządowych ma pod tym względem ogromne zasługi. Ostatnie manipulacje dotyczyły czegoś takiego, na pozór racjonalnego. No, zostawmy już te konkursy, musimy przecież jakoś obsadzić stanowiska, niech ktoś pół roku będzie p.o., a potem zrobimy konkursy. W tym gmachu, być może przesadzę, 50–60% stanowisk – mówię tu o dyrektorach departamentów, zastępcach dyrektorów departamentów – są to stanowiska pełniących obowiązki. No i cudownym sposobem niektórzy zmieniają te literki z p.o. na dyrektora bez ogłaszania konkursu" (R64).

Należy zaznaczyć, że przekonania respondentów o istnieniu układów czy politycznych wpływów decydujących o objęciu wyższych stanowisk nie zawsze potwierdzały osoby, które w konkursach brały udział (26 osób). Głosy pozytywne na temat postępowań konkursowych równoważyły opinie negatywne, a cytowane poniżej wypowiedzi ilustrują charakterystyczne dla urzędników różnice ocen i doświadczeń:

„Aby zostać dyrektorem, musiałem brać udział w konkursie na to stanowisko i go wygrałem. Procedura przystąpienia do takiego konkursu była taka, że każdy, kto spełnia odpowiednie warunki, może się zgłosić. Później następuje dość trudna procedura egzaminacyjna. Przeszedłem wszystko ze skutkiem pozytywnym. Mówiąc szczerze, ja osobiście miałem same pozytywne doświadczenia. Czynniki zasadnicze były takie, że decydowały kwalifikacje. Barier czy choćby przeszkód nie doświadczyłem" (R72);

„Odpadłem w konkursie, ustawowo był wymagany co najmniej kilkuletni staż pracy i wygrał człowiek, który z przyczyn politycznych musiał konkurs wygrać. Ja tam pracuję w administracji od dwudziestu lat i mam o tym rzeczywiście pojęcie, to towarzyszy mojej ścieżce zawodowej. To jest też ciekawa rzecz, w jaki sposób się to robi. Akurat ten się odbył w ten sposób, że nie przewidziano żadnej procedury odwoławczej, to znaczy jest konkurs, bo on wynikał z ustawy, ale bez procedury odwoławczej. Jakaś tam rada wybiera komisję, która ma przeczytać informacje o kandydacie i przeprowadzić rozmowę. Ponieważ wśród pretendentów był jeden, co nie posiadał tego stażu, to przewodniczący komisji mu staż załatwił. Podpisał, że tak on tam cztery lata temu opiniował coś, i w porządku, ma czteroletni staż. I tak prawdopodobnie odbywa się większość tych konkursów. Wiem, jak się odbywa u nas konkurs, bo również startowałem na zastępcę dyrektora departamentu, w którym pracuję" (R64).

Warto w tym miejscu dodać, że w czasie prowadzenia badań wyższe stanowiska w służbie cywilnej były obsadzane na trzy sposoby: przez powołanie, „pełnienie obowiązków" oraz w wyniku konkursu. W 2005 roku na około 1600 wyższych stanowisk w służbie cywilnej prawie połowa była obsadzona na pod-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stawie powierzenia pełnienia obowiązków (709 osób), nieco mniej stanowisk było objętych w wyniku powołania – dotyczyło to osób, które funkcje kierownicze pełniły przed wejściem w życie ustawy o służbie cywilnej, tj. przed 1 lipca 1999 roku; osoby te, mimo że nie brały udziału w procedurze konkursowej, zajmowały stanowiska kierownicze zgodnie z ustawą (439 osób), natomiast najmniej wyższych stanowisk było obsadzonych w wyniku procedury konkursowej (61 osób). Jak zauważa Jacek Czaputowicz, wysoka liczba stanowisk obsadzonych przez powołanie (na podstawie przepisów sprzed lipca 1999 roku) świadczyła nie tylko o niskiej mobilności na stanowiskach kierowniczych; przeczyła też opiniom o „czystkach" czy gruntownej wymianie kadr w administracji [Czaputowicz 2004/2005, s. 37]. Z kolei szeroko stosowany tryb „powierzania pełnienia obowiązków" – ceniony przez jednych ze względu na możliwość objęcia stanowiska przez osobę, która gwarantowała właściwe wykonywanie zadań i której dokonania były znane, przez innych krytykowany za możliwość stosowania kryteriów politycznych – stawiał pod znakiem zapytania jakikolwiek sens przeprowadzania konkursów, tym bardziej że w zdecydowanej większości przypadków, co zresztą podkreślali sami respondenci, konkursy wygrywały osoby „pełniące obowiązki", np. w 2004 roku na 98 konkursów 82 wygrały osoby dotychczas pełniące obowiązki na stanowiskach objętych procedurą konkursową. Wśród głosów krytycznych najczęściej pojawiał się stwierdzenia, że „konkursy nie polegają na poszukiwaniu najlepszego kandydata na określone stanowisko pracy, ale na zalegalizowaniu osoby już je zajmującej. Stały się one sposobem na prawne uregulowanie sytuacji osoby pełniącej obowiązki" [Tamże, s. 38].

O ile obowiązująca obecnie ustawa o służbie cywilnej rozwiązała problem „pełniących obowiązki" – stanowiąc, że wyższe stanowiska w służbie cywilnej co do zasady nie mogą być obsadzane w trybie powierzenia pełnienia obowiązków – o tyle kwestia naboru na wyższe stanowiska wydaje się wciąż otwarta. O tym, czy nowa procedura – tj. tryb otwartego i konkurencyjnego naboru, w którym może wziąć udział każdy, kto spełnia ustawowe kryteria – zdobędzie zaufanie i poparcie, zdecydują wyniki postępowań kwalifikacyjnych i oceny sposobu ich prowadzenia. Być może nowe rozwiązania zachęcą do udziału w konkursach tych urzędników, którzy, mówiąc o karierze w służbie cywilnej, odkładali możliwość awansu, w tym ubieganie się o wyższe stanowiska, na inne, „lepsze" czasy. Jak mówił jeden z respondentów: „Jestem realistą. Poczekam na normalność lub sprzyjające wiatry historii. (…) Jeśli zdecyduję się na start w wyścigu o wyższy szczebel kariery zawodowej, to tylko w warunkach zdrowej konkurencji, w zdrowym otoczeniu, zdrowej organizacji" (R100).

Kolejną grupę stanowią wypowiedzi, w których zwracano uwagę na ważną rolę przełożonych w procesie rozwoju zawodowego i awansie pracowników (15 osób). Charakterystyczne dla tych respondentów jest przekonanie, że nie należy zabiegać o karierę, bo jeśli ktoś jest dobrym pracownikiem, to zostanie zauważony i doceniony przez zwierzchników. Ponadto pojawia się wspominany

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wcześniej element szczęścia, przypadku, jakim jest trafienie na właściwego szefa czy zwierzchnika.

„O tyle jestem w szczęśliwej sytuacji, że miałam kilku dyrektorów, nawet w urzędzie obecnie już chyba jest czwarty, to jednak ci moi przełożeni obiektywnie potrafili ocenić moją pracę, efekty tej pracy, i w sumie inicjatywa, jeśli chodzi o awans, zawsze wychodziła z ich strony. Nigdy nie było takiej sytuacji, że sama sugerowałam, że może najwyższy czas, żebym awansowała" (R1);

„U mnie takim czynnikiem było trafienie na dobrego przełożonego. I jeżeli ktoś jest wartościowym pracownikiem, to prędzej czy później przełożony się na nim pozna. Mówiąc pozna się na nim, nie myślę wyłącznie o awansowaniu od razu na wyższe stanowisko, czasami ktoś jest doceniany jako pracownik i za tym nie idzie, niestety, nic więcej" (R50).

Respondenci czasem wskazywali też na negatywną rolę zwierzchników, którzy, zamiast motywować i wspierać pracowników, ograniczali im możliwości awansu: „Jest trudno, głównie ze względu na to, że urzędnicy stojący wyżej w hierarchii nie czują potrzeby podnoszenia kwalifikacji i niemile widzą, jak podwładni podnoszą kwalifikacje, stąd też opóźniają awans, czują się po prostu zagrożeni" (R16). Na ogół jednak zwracano uwagę na hamowanie awansu finansowego w związku z uzyskaniem statusu urzędnika mianowanego i dodatku służby cywilnej – gratyfikacja finansowa w postaci dodatku służbowego była przez przełożonych traktowana jako nagroda, przywilej, a w konsekwencji powód do pomijania urzędników przy premiach lub nagrodach:

„Nie tylko, że nie otrzymałam żadnego awansu, ale przy wszelkich regulacjach jestem traktowana gorzej niż pozostali pracownicy. Widocznie szef uważa, że jest to wystarczająca kwota, że i tak mam więcej niż inni pracownicy" (R15);

„To znaczy powiem, że stanowiska nie zmieniłam, a nawet odczuwam, że jestem bardziej hamowana. Dlatego że wszyscy dookoła wiedzą, że mam ten dodatek pieniężny i w tym momencie jest takie niepisane, szeptane przekonanie przełożonych, że skoro już się ma ten dodatek, to żadnych już tam awansów, no, finansowych, nie ma. Bo w moim przypadku awans stanowiskowy to już by trzeba było, żeby było to stanowisko kierownicze, naczelnik najwcześniej. O, to jest trudne, bo takich stanowisk, to wiadomo, nie jest dużo i nieczęsto się zmieniają i na razie nie było takiej szansy dla mnie" (R5).

Powyższa wypowiedź wprowadza wątek innych barier awansu, mianowicie ograniczeń organizacyjnych (liczby stanowisk kierowniczych, etatów) wynikających ze struktury instytucji czy urzędów (9 osób). Respondenci wskazywali na większą możliwość tzw. awansu poziomego w służbie cywilnej niż związanego z objęciem wyższego stanowiska:

„Barierą jest tu ograniczona liczba stanowisk, na które można awansować. Nie wszyscy mogą być kierownikami czy dyrektorami. Musi być trochę pracowników szeregowego szczebla" (R6); czy takie stwierdzenie: „Tutaj jest bardzo płaska struktura. Tak naprawdę to trzeba czekać aż ktoś odejdzie, żeby móc wskoczyć na jego stołek. Czyli w pewnym sensie, jak ktoś na górze się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zmienia, to wtedy pionowo wszyscy mogą przeskoczyć o jeden stopień. O awans jest więc trudno. Jednak na stanowiskach niekierowniczych częste jest natomiast przeszeregowywanie, czyli awans poziomy" (R12).

Bardzo rzadko, i tylko w wypowiedziach urzędniczek, płeć uznawano za barierę lub ograniczenie możliwości awansu (6 osób):

„Wydaje mi się, że doceniany jest profesjonalizm, rzetelność, kreatywność, natomiast to, co stanowi barierę, ja się z tym spotkałam z przykrością, odniosłam takie wrażenie, że to jest płeć. Była barierą w moim przypadku, również ważne jest to, czy ktoś kogoś lubi czy nie" (R29); czy takie stwierdzenie: „Oczywiście mężczyznom jest łatwiej, i nie tylko tu, oni się ze sobą jakoś łatwiej porozumiewają, popierają się, im jest łatwiej się «przebić», oni mogą się mniej wykazać, kobieta musi być naprawdę bardzo dobra w tym, co robi, żeby osiągnąć to, co mężczyzna, mimo że on jest gorszy od niej" (R32).

Należy jednak podkreślić, że respondentki, pytane wprost o dyskryminację w pracy ze względu na płeć, w zdecydowanej większości zaprzeczały istnieniu tego typu praktyk:

„Płeć u nas nie dyskryminuje, są te same zarobki, możliwości awansu" (R9); czy taka wypowiedź: „Jeżeli popatrzeć na ten problem u nas, nasze środowisko jest zdominowane przez panów i myślę, że w wielu przypadkach dochodzi do głosu takie właśnie postrzeganie kobiety przez pryzmat jej kobiecości, jej trochę innej roli w społeczeństwie, ale nie jest to problem w naszej instytucji, a w naszym departamencie w szczególności nie jest to problem. Kiedyś byłam przekonana, że kobieta musi być o wiele lepsza w zawodzie niż mężczyzna, aby być zauważoną, że muszą więcej pracować, aby przekonać środowisko, że są normalnymi, myślącymi i często znakomitszymi od panów; ale teraz to się zmieniło, kiedyś chyba tak było, teraz relacje są bardziej partnerskie, i to ze strony ludzi młodych, którzy się tutaj pojawiają" (R31).

Czasem urzędniczki twierdziły, że właśnie służba cywilna stwarza kobietom większe szanse rozwoju kariery, pozwalając łączyć rolę zawodową z obowiązkami rodzinnymi:

„Nigdy czegoś takiego nie odczułam, nie jestem bardziej dyskryminowana niż gdzie indziej, bo czasami są takie różne sytuacje, ale to nie jest kwestia służby cywilnej. Właśnie, moim zdaniem, to służba cywilna daje kobietom pewne pole do popisu" (R26); czy takie stwierdzenie: „Nie czuję się dyskryminowana jako kobieta czy inaczej traktowana, absolutnie, po powrocie z urlopu macierzyńskiego wróciłam na swoje miejsce i nic się nie zmieniło, więcej – chciałam mieć mniejszy etat, mniej godzin, zgodzili się na to, to był absolutnie mój wybór" (R22).

W kilku przypadkach natomiast podano przykłady będące, zdaniem kobiet, naruszeniem zasady równości. Respondentki mówiły o znacznie szybszym awansowaniu mężczyzn niż kobiet, o istnieniu swego rodzaju „szklanych schodów", które błyskawicznie wynoszą mężczyzn na szczyty hierarchii urzędniczej. Poniższe wypowiedzi ilustrują tego typu praktyki:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„W naszym wydziale jest taka struktura – wydział i oddziały, są kierownicy i pracownicy na różnych stanowiskach. Ale wydziały prowadzą swoją politykę kadrową i to szef wydziału decyduje, na jakie stanowisko daną osobę przyjmuje. Z obserwacji mogę powiedzieć, że mężczyźni, nawet krócej zatrudnieni i niemający mianowania, awansują szybciej. Znam przypadek kobiety mianowanej, dłużej pracującej na stanowisku, z dużym doświadczeniem, i mężczyzny znacznie krócej od niej pracującego, i to on awansował, nie ona" (R8);

„U nas w urzędzie można zaobserwować podciąganie panów, szczególnie młodych, w kwestiach wynagrodzeń, tylko dlatego że są młodzi i są takiej właśnie płci, i dawanie im stanowisk. To jest ewidentne" (R23).

Powyższe cytaty wymagają krótkiego komentarza. We wstępie rozdziału, zwracałam uwagę, że struktura zatrudnienia w korpusie służby cywilnej przypomina model piramidy – mimo że kobiet wśród członków korpusu SC jest więcej, to im wyższe stanowisko w służbie cywilnej, im wyższy szczebel zarządzania, tym jest ich mniej. Przeprowadzone wywiady pozwalają spojrzeć na problem nadreprezentacji mężczyzn na stanowiskach kierowniczych i wyższych stanowiskach w korpusie SC z perspektywy kobiet urzędniczek. W badaniach, o czym pisałam wcześniej, wzięło udział 45 urzędniczek służby cywilnej. Najliczniejsza grupa wśród respondentek to absolwentki wydziałów uniwersyteckich, w tym Uniwersytetów Warszawskiego i Jagiellońskiego, kilka ukończyło Akademię Ekonomiczną, SGGW, SGPiS (obecne SGH), Politechnikę Warszawską oraz Politechnikę Gdańską. Jedna z urzędniczek ma tytuł doktora nauk humanistycznych. Większość kobiet (32) miała doświadczanie zawodowe związane wyłącznie z pracą w administracji publicznej, 13 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej – 11 zdało egzamin do Krajowej Szkoły bezpośrednio po studiach, 2 pracowały wcześniej w urzędach. Kilka respondentek pracowało poza administracją publiczną – 5 było pracownikami wyższych uczelni, 3 urzędniczki pracowały w sektorze prywatnym. Ponad połowa kobiet (24 osoby) ma doświadczenie związane z pełnieniem funkcji kierowniczych – są (lub były) np. naczelnikami wydziałów, dyrektorami departamentów czy dyrektorami wydziałów.

Kilka kwestii podjętych przez respondentki w związku z oceną systemu awansów i barierami, jakie pojawiają się na drodze kobiet w przypadku kariery w służbie cywilnej, wydaje się istotnych, zwłaszcza że prawie połowa z nich pełniła funkcje kierownicze. Po pierwsze, respondentki – mówiąc o możliwościach rozwoju kariery w służbie cywilnej – zwracały przede wszystkim uwagę na znaczenie indywidualnych predyspozycji, determinacji, a także przygotowania zawodowego osób ubiegających się o awans. Czynniki te, zdaniem większości kobiet, decydują o karierze i awansie w służbie cywilnej. Najczęściej pojawiały się stwierdzenia: „Przede wszystkim decydują wiedza i doświadczenie zdobywane w miejscu pracy, wiedza merytoryczna przede wszystkim" (R28); czy taka wypowiedź: „Myślę, że przede wszystkim ważne są chęci i determinacja" (R38). Po drugie, urzędniczki – dostrzegając bariery w awansach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i wskazując na możliwe ograniczenia – upatrują ich bądź we własnych niedoskonałościach, np. braku doświadczenia zawodowego, braku odpowiednich kwalifikacji itd., bądź złych rozwiązaniach instytucjonalnych, które blokują lub uniemożliwiają awans – np. ponad połowa urzędniczek wymieniła niejasne, nieprzejrzyste procedury konkursowe jako barierę w możliwości awansu; 12 respondentek stwierdziło, że był to główny powód, dla którego nie brały udziału w konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ilustrują to poniższe wypowiedzi: „Zdecydowanie myślę, że układy to najważniejszy czynnik. (…) Jeżeli następuje zmiana ekipy i nowi decydenci mają duże potrzeby w obsadzeniu wakatów, to natychmiast odczuwa się atmosferę zagrożenia, odbywa się polowanie na błędy czy np. mówienie: «To trzeba inaczej robić, to jest nie tak, to trzeba lepiej», bez przerwy są takie sytuacje i dlatego praca w administracji jest w tej chwili stresująca" (R32); „Przed wejściem w życie ustawy o służbie cywilnej dało się zauważyć, że wyższe stanowiska służbowe były obsadzane w oparciu o inne czynniki, np. polityczne, ale i dzisiaj to też ma wpływ. Jak przychodzi po wyborach nowa władza, to dyrektorskie stołki zaczynają drżeć w posadach" (R15). Po trzecie, część kobiet, co także istotne, nie była w ogóle zainteresowana pełnieniem funkcji kierowniczych (11 osób). Wyjaśniając swoje stanowisko, nie wskazywały na zewnętrzne ograniczenia, ale podkreślały np. brak predyspozycji do pełnienia tego typu funkcji lub niechęć do rywalizacji: „Trzykrotnie proponowano mi awans na stanowiska kierownicze. (…) To nie jest moja mocna strona. Nie mogłabym być menedżerem, a umiejętności menedżerskich również wymaga zajmowanie stanowiska menedżerskiego" (R2). I ostatnia uwaga, urzędniczki mówiąc o dyskryminacji – poza nielicznymi wyjątkami – odnosiły się do bardziej ogólnego zjawiska nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w życiu społecznym, a nie do konkretnych sytuacji, z jakim zetknęły się w miejscu pracy: „Ja osobiście tego nierównego traktowania tu nie odczułam, ale zdaję sobie sprawę, że tak jest. Wydaje mi się, że gdyby w całej administracji dokonać przeglądu zarobków, okazałoby się, że kobiety na tych samych stanowiskach zarabiają mniej. Może to łączy się z faktem, że mężczyzna jest postrzegany przez pracodawcę jako pewniejszy, bo na przykład nie odejdzie na urlop macierzyński, choć teraz przepisy się zmieniły i jest to możliwe. Kobiety czasami w trochę mniej rzeczowy sposób przedstawiają swoje argumenty, mężczyzna potrafi to zrobić chłodno i może nawet łatwiej jest mu pójść i upomnieć się o podwyższenie uposażenia niż kobiecie. W tym urzędzie każdy dostaje pracę zgodną ze swoimi kwalifikacjami, niezależnie, czy jest kobietą, czy mężczyzną" (R19).

W analizach poświęconych sytuacji zawodowej kobiet wskazuje się na różne źródła barier uniemożliwiających im awans na wyższe stanowiska. Jedną z nich jest postawa samych kobiet, które często dostrzegają swoje atuty i mocne strony, ale nie wykorzystują ich w walce o awans. Na ogół czekają, że zostaną dostrzeżone, zauważone przez przełożonych, a w konsekwencji nagrodzone (awansowane). Anna Titkow i Jacek Kurczewski zwracają uwagę na inny

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ważny problem dotyczący nielicznej reprezentacji kobiet na wyższych stanowiskach: „Kobiety z wyższym wykształceniem w mniejszym stopniu tak naprawdę mówią, że interesują się stanowiskami kierowniczymi. (…) To jest bardzo istotne, ta grupa kobiet, na którą, można tak powiedzieć, najbardziej się liczy, jest najbardziej zachowawcza. One nie chcą przyjąć tych reguł gry, które panują w walce o stanowiska”[53]. Ostatnia uwaga wydaje się istotna w kontekście analizowanych wypowiedzi urzędniczek. Z jednej strony, można by oczekiwać większej odwagi lub aktywności od kobiet, będących elitą kadry urzędniczej; z drugiej jednak strony – prawie połowa z nich takie wyzwanie podjęła – część podkreśla, że uzupełnia albo zdobywa wyższe kwalifikacje i nie wyklucza ubiegania się o stanowiska kierownicze. Nie można zatem powiedzieć, że są „zachowawcze”, że boją się rywalizacji, a w każdym razie nie większość z nich. Jeśli nie awansują lub nie są tak licznie jak mężczyźni reprezentowane na stanowiskach kierowniczych w korpusie SC (dane liczbowe to potwierdzają), to nie dlatego, że nie chcą czy nie mają odpowiednich kwalifikacji, ale dlatego, że w administracji publicznej działają mechanizmy, które decydują o różnym przebiegu karier zawodowych kobiet i mężczyzn; mechanizmy te lub bariery – opisywane jako „szklany sufit”, „szklane ściany” czy „szklane schody” – istnieją niezależnie od przekonań kobiet o braku dyskryminacji. Być może dzięki wysokiej pozycji zawodowej, wykształceniu i kwalifikacjom urzędniczki nie odczuwają zbyt silnie istnienia tego typu barier lub ograniczeń, ale, jak pokazują (nieliczne wprawdzie) wywiady, nie przestają one istnieć.

Podsumowując krótko zebrany w tej części materiał, chciałabym najpierw przytoczyć wyniki badań, przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej wśród pracowników korpusu SC, w których poddali oni ocenie istniejący system awansów i możliwości rozwoju kariery zawodowej w służbie cywilnej [PBS, lipiec 2005]. Stanowią one uzupełnienie spostrzeżeń i opinii prezentowanych przez urzędników służby cywilnej. Z raportu PBS wynika, że prawie połowa badanych (48%) deklarowała wiedzę na temat możliwości rozwoju kariery w służbie cywilnej – swój poziom wiedzy jako niski określiło 38% respondentów; częściej znajomość kryteriów awansu deklarowali mężczyźni (56%) niż kobiety (45%), a urzędnicy służby cywilnej (59%) częściej niż pracownicy (48%). Ponad jedna trzecia badanych uznała system awansów w urzędach za sprawiedliwy (38%), tylko nieco mniej, bo 31%, było odmiennego zdania i taki sam procent badanych nie miał zdania na ten temat. Osoby, które uznały system przyznawania awansów za niesprawiedliwy, najczęściej zwracały uwagę na: układy decydujące o awansach (36%), brak jasnych zasad awansu (34%) i niebranie pod uwagę kwalifikacji kandydatów (29%). Nieco więcej niż połowa badanych uznała system awansów za nieprzejrzysty (53%). Niezadowolenie budzi również wynagrodzenie, które

[53] A. Titkow, J. Kurczewski, W. Molak, *Dlaczego nie rządzą kobiety,* Wywiady Sygnałów Dnia, audycja w Programie 1 PR, 18.11.2003.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ponad trzy czwarte badanych uznało za nieadekwatne do wykonywanej pracy (75%). Zdecydowanie lepiej natomiast zostały ocenione możliwości rozwoju zawodowego w służbie cywilnej. Ponad 3/4 ankietowanych (78%) deklarowało udział w szkoleniach podnoszących kwalifikacje – większość uznała szkolenia za przydatne i związane z wykonywaną pracą (95%), ponad jedna trzecia (35%) miała także możliwość udziału w kursach nauki języków obcych – najczęściej korzystali z nich pracownicy ministerstw i urzędów centralnych (61%), zdecydowanie rzadziej osoby pracujące w administracji szczebla wojewódzkiego (21%).

Gdy zestawi się wyniki przytoczonych badań z wynikami analizy wypowiedzi urzędników, można zauważyć, że respondentów obu grup łączy podobieństwo zarówno w postrzeganiu problemów związanych z obsadą stanowisk w służbie cywilnej, jak i stosowanych w praktyce kryteriów awansu. Wśród członków korpusu służby cywilnej widoczne jest przekonanie o braku czytelnych reguł awansu zawodowego, o układach decydujących przy obsadzie stanowisk – w grupie urzędników dodatkowo uwidacznia się silne poczucie dyskomfortu, którego źródłem jest łamanie lub omijanie obowiązujących procedur rekrutacji na wyższe stanowiska i upolitycznienie systemu rekrutacji. Obawa respondentów przed zdominowaniem urzędników zawodowych przez politycznych decydentów (urzędników politycznych), łączy się z przekonaniem o konieczności odpolitycznienia służby cywilnej. Niektórzy urzędnicy upatrują rozwiązanie problemu w większej szczelności systemu awansów (postulaty, by wyższe stanowiska były obsadzane wyłącznie przez urzędników służby cywilnej), ale też w większym związaniu Polski unijnymi standardami i regułami, które wymuszą pożądane zmiany w administracji i wzmocnią zewnętrzną kontrolę nad nią. Inni natomiast z rezygnacją stwierdzali, że świata urzędników i polityków nie można oddzielić, nie można też powstrzymać nacisków i wpływów polityków na podległe im kadry. Jak podkreślał jeden z urzędników: „Ten konflikt jest właściwie nieunikniony. Bo tak się zastanawiałam. Jest ten świat polityczny, jest ten świat urzędników mianowanych. Świat polityczny ma swoje reguły i swoje zasady. Nie ma co ukrywać, nie bądźmy wielkimi idealistami. Zawsze to polega na rozdawnictwie stanowisk i to jest jakby jedna rzecz. Natomiast z drugiej strony potrzebujemy tego korpusu urzędniczego, aby ich choć trochę w tym wyhamować" (R34). Herbert Kaufmann, podkreślając, że relacje między urzędnikami a politykami stanowią jeden z zasadniczych problemów współczesnej administracji publicznej, zaleca zachowanie umiaru i dystansu w ich ocenie i rozstrzyganiu. Stwierdza, że politycyzacja administracji publicznej może prowadzić do poszerzania wpływów partyjnych kosztem profesjonalizmu, natomiast jej nadmierna depolityzacja może osłabić przywództwo, odpowiedzialne za zarządzenie i skuteczne przeprowadzenie koniecznych reform [Kaufmann 2001, s. 40]. W Polsce, jak do tej pory, problemem była (jest?) nadmierna politycyzacja administracji. Kwestia ograniczenia wpływów politycznych (depolityzacja), a tym samym powstrzymanie politycznej ekspansji na administracyjne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

posady i stanowiska, pozostawała wyłącznie w sferze politycznych deklaracji, zwłaszcza gdy chodziło o wyższe stanowiska w służbie cywilnej, które traktowano (traktuje się?) jako polityczne synekury.

Z wypowiedzi respondentów wynika ponadto, że akt mianowania, który miał być gwarancją stabilności i niezależności kadry urzędniczej, a także miał stwarzać perspektywy dalszego rozwoju kariery zawodowej, nie tylko takich możliwości nie tworzy (kryteria merytoryczne nie są jedynymi i najważniejszymi, jakie bierze się pod uwagę przy obsadzie stanowisk), ale także jest przyczyną dyskryminacji urzędników, pomijanych – ze względu na dodatek służbowy – przy nagrodach lub podwyżkach. Pozytywnej ocenie systemu awansów nie służyła również stosowana powszechnie i krytykowana przez respondentów procedura powoływania p.o. („pełniących obowiązki") kosztem kandydatów dobrze przygotowanych, ale niemających zaplecza politycznego lub towarzyskiego, a także omijanie procedur konkursowych. Na wypaczenie idei konkursów na wyższe stanowiska w SC zwracał uwagę także Szef Służby Cywilnej, podkreślając, że zalety tej procedury zostały od początku podważone przez zastosowanie do obsady tych stanowisk interpretacji rozszerzającej przepisy kodeksu pracy, dotyczące czasowego powierzania pracownikowi pełnienia dodatkowych obowiązków. Wątpliwości budził nie tyle fakt powierzenia pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku kompetentnemu pracownikowi danego urzędu do czasu rozstrzygnięcia konkursu, co sytuacja przedłużania takiego stanu poprzez blokowanie przeprowadzenia konkursu. Wśród przyczyn takiego sposobu omijania ustawy o służbie cywilnej wymieniano m.in.: obawy przed profesjonalną weryfikacją wiedzy i umiejętności potencjalnych kandydatów, niechęć do poddania się ocenie zewnętrznej, chęć szybkiego obsadzenia wyższych stanowisk osobami – w wyniku nacisku przełożonych politycznych – nowo przybyłymi do urzędów, często niespełniającymi kryteriów merytorycznych. Z czasem katalog metod obchodzenia ustawy rozszerzył się o: powierzanie stanowisk osobom dopiero co zatrudnionym w urzędzie (w skrajnych wypadkach przeniesionym w drodze fikcyjnego naboru ze stanowisk doradców politycznych) i uporczywe odsuwanie w czasie konkursów. Jak wynika z raportu: „W szczytowych momentach nasilania się tego rodzaju praktyk liczba «pełniących obowiązki» niemal dorównywała liczbie osób, które zajmowały stanowiska zgodnie z przepisami ustawy. Taki stan rzeczy rzutował także w sposób oczywisty na zainteresowanie potencjalnie zdolnych do udziału w konkursach kandydatów znajdujących się poza układem"[54].

Prawdopodobnie z tych właśnie powodów akt mianowania, będący swego rodzaju *rytuałem przejścia,* potwierdzającym nową pozycję zawodową pracownika, rzadko postrzegany jest przez urzędników jako otwierający możliwości dalszej kariery i osiągnięcie wyższego szczebla w karierze urzędniczej – przypomnę, że tylko 10% ankietowanych stwierdziło, że motywem ubiegania się

[54] *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2005 rok*, jw., s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

o status urzędnika mianowanego była dla nich możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej[55].

Oczywiście nie wszyscy chcą, mogą, a nawet powinni pełnić funkcje kierownicze czy zajmować wyższe stanowiska w korpusie SC, niemniej w polskiej służbie cywilnej – pisze Jacek Czaputowicz – wciąż widoczny jest problem procedur i właściwej selekcji kandydatów rzutujący na sprawne funkcjonowanie administracji publicznej [Czaputowicz 2004/2005, s. 45]. Negatywne konsekwencje nieczytelnych, niestabilnych i nieefektywnych zasad selekcji kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wzmacnia dodatkowo brak instytucjonalizacji lub wciąż słaba instytucjonalizacja wzorów sprawowania władzy, w tym stabilnych reguł określających relacje między politykami a urzędnikami. Wiele z warunków – podkreśla Jerzy Bartkowski, analizując strategie działania elit rządowych Trzeciej RP – które zapewniają dojrzałe systemy demokratyczne, np. wypracowane wzory działania elit politycznych, wykwalifikowane kadry średniego szczebla, sprawna biurokracja o neutralnej kompetencji, lojalne i spójne grona ministerialne – w Polsce wciąż nie występuje. „W odgrywaniu ról publicznych (urzędników, polityków) widoczna jest duża niepewność – urzędnicy nie wiedzą, jak zachowa się nowy zespół rządzący, a politycy obawiają się o lojalność podległego aparatu biurokratycznego. Często konieczność zabezpieczenia jednego z tych elementów negatywnie wpływa na proces rządzenia, podejmowane decyzje kadrowe, a w konsekwencji funkcjonowanie całej administracji" [Bartkowski 2006, s. 321].

5. Urzędnicy *versus* eurobiurokraci

Charakterystyka zmian prawno-instytucjonalnych, wprowadzanych w Polsce w związku z integracją europejską, ma bogatą literaturę, analizującą m.in.: dostosowanie polskiego prawa do wymogów UE; dostosowanie struktur państwa do polityki europejskiej; czy modyfikację struktur parlamentu i procesu legislacyjnego w związku z przynależnością Polski do UE[56]. W publikacjach podsumowujących pierwsze lata polskiej akcesji pojawiają się oceny, w których korzyści z integracji mierzone są zmianami w funkcjonowaniu urzędów

[55] Zob. *Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej 2004 r.*, Urząd Służby Cywilnej, Departament Rekrutacji i Selekcji w SC, Warszawa 2004, s. 20.

[56] Zob. m.in. I. Jackiewicz, *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa 2004; R. Wiszniowski, *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005; T. Grosse, *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie" 2004, nr 2 (46); M. Godłozy, *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Opis procedur tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Procedury w Polsce*, Warszawa 2005; J. Boratyn-Dąbkowska, K. Bałon, *Polski model instytucji odpowiedzialnych za integrację z Unią Europejską. Pierwsze przybliżenie*, „Biuletyn PISM" 2001, nr 25; T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 1; J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna" 2000/2001, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

państwowych, w tym przejęciu przez nie odpowiedzialności za prowadzenie spraw unijnych. Proces ten, nazywany „europeizacją administracji", wymagał m.in.: wprowadzenia stałej edukacji europejskiej różnych podmiotów odpowiedzialnych za sprawy UE; zachowania ciągłości kadr w ministerstwach odpowiedzialnych za problematykę unijną; zbudowania profesjonalnej kadry urzędników europejskich; a także zmian w mentalności urzędników i ich zwierzchników politycznych, umożliwiających współpracę i koordynację działań między różnymi urzędami: „Prowadzenie polityki w wymiarze europejskim jest procesem niezwykle złożonym, wymagającym nowocześnie myślącej administracji. Oznacza to umiejętność myślenia kategoriami wielodyscyplinarnymi i współpracę na wielu frontach. Nie może być konfliktów, a musi być synergia między różnymi urzędami administracji państwowej"[57].

W ocenie skuteczności działań integracyjnych i modernizacyjnych, np. unowocześniania struktur administracji, przejmowania przez nią zobowiązań wynikających z członkostwa w UE i skutecznej ich realizacji, podkreśla się znaczenie profesjonalnych kadr urzędniczych, zajmujących się problematyką unijną w kraju, ale także reprezentujących polskie interesy w instytucjach europejskich. Zagadnienie jakości kadr administracji, kwestie dotyczące budowy silnego korpusu urzędników europejskich są często podejmowane w publikacjach na temat europeizacji administracji publicznej, stanowią też przedmiot debat i ocen zwierzchników politycznych administracji oraz parlamentarzystów. Warto przypomnieć, że tuż przed podpisaniem przez Polskę traktatu akcesyjnego członkowie Sejmowej Komisji Europejskiej bardzo krytycznie oceniali przygotowanie kadr administracji rządowej i samorządowej do realizacji zadań Unii Europejskiej. Z przedstawionego przez rząd raportu *Kadry dla Europy: przygotowanie polskiej administracji do członkostwa oraz rekrutacji polskich obywateli do pracy w instytucjach Unii Europejskiej* wynikało, że w Polsce nadal brakuje dobrej kadry administracyjnej na europejskim poziomie, że nie ma też spójnej strategii, która powstrzymałaby ucieczkę wyszkolonych urzędników do lepiej płatnych zawodów czy sektorów gospodarki. Informowano także o wciąż niewystarczającej liczbie szkoleń na temat UE i małej liczbie przeszkolonych pracowników administracji – w organizowanych do maja 2004 roku szkoleniach wzięło udział około 45 tys. pracowników (ogólna liczba urzędników wszystkich szczebli administracji to około 350 tys.), z czego tylko 11 tys. realizuje zadania związane z członkostwem Polski w UE (w grupie tej około 3 tys. to pracownicy administracji terenowej, a 8 tys. – administracji centralnej). Rządowi eksperci szacowali, że w okresie najbliższych pięciu lat, tj. do 2009 roku konieczne będzie zatrudnienie około 6600 „urzędników europejskich", tj. osób dobrze znających tematykę europejską (zagadnienia prawne, proces decyzyjny i wykorzystanie funduszy UE) i przygotowanych do współpracy z instytucjami Unii, w tym do bezpośredniego uczestnictwa w pracach grup roboczych i komitetów.

[57] J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Wypowiedzi przedstawicieli obecnej ekipy rządowej wskazują, że problem „urzędników europejskich" rozstał rozwiązany w niewielkim stopniu – ich liczba nieznacznie tylko wzrosła, nadal też brakuje urzędników przeszkolonych w obsłudze unijnych środków zarówno na szczeblu administracji centralnej (zwłaszcza w urzędach wojewódzkich), jak i samorządowej[58].

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, pisze Tomasz Grosse, wymaga wzmocnienia administracji państwowej. „Konieczne jest nie tylko zwiększenie liczby urzędników, ale gruntowna zmiana struktur i sposobu działania poszczególnych instytucji. (…) Konieczne jest intensywne poszerzanie kadry urzędniczej zajmującej się funduszami europejskimi, a także prowadzenie działań szkoleniowych i edukacyjnych na szeroką skalę. Doświadczenia wielu państw wskazują na to, że jakość kadr administracyjnych przesądza o wysokiej absorpcji funduszy strukturalnych i wykorzystywania członkostwa w UE dla dynamicznego rozwoju gospodarczego" [Grosse 2003, s. 2]. Jarosław Pietras użył z kolei barwnego porównania, by zaakcentować konieczność tworzenia w Polsce nowoczesnych, europejskich kadr administracji publicznej: „Potrzeba nam «armii janczarów». Do sukcesu w Unii Europejskiej potrzebni są nie tylko mężowie stanu, którzy podczas rozmów na najwyższych szczeblach osiągają wielkie rozstrzygnięcia, lecz także armia dobrego, wykształconego i przygotowanego zaciężnego wojska, które codziennie będzie szturmować Europę"[59]. Warto w tym miejscu przypomnieć, że podobnego sformułowania użył premier Jan Krzysztof Bielecki, gdy zwracał się do studentów tworzonej na początku lat dziewięćdziesiątych Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – absolwenci KSAP mieli być „janczarami" nowoczesnej polskiej administracji. „Zaciężnym wojskiem" nowoczesnej administracji miał być także korpus urzędników służby cywilnej. Instytucja służby cywilnej, pisze Teresa Rabska, ma fundamentalne znaczenie dla europeizacji polskiej administracji, zwłaszcza profesjonalizacji i europeizacji jej kadr [Rabska 2004, s. 56]. Wśród atutów urzędników korpusu służby cywilnej wymienia się m.in. znajomość języków obcych; wysokie kwalifikacje zawodowe; doświadczenie wynikające z zajmowania się problematyką UE; często też doświadczenie związane z pracą w unijnych instytucjach bądź strukturach administracji państw członkowskich UE. Z tych powodów są oni także postrzegani jako potencjalni kandydaci na stanowiska w instytucjach i organach UE. O zainteresowaniu urzędników karierą w unijnych instytucjach świadczy m.in. zaangażowanie w działania, mające na celu stosowanie jednolitych kryteriów i standardów egzaminacyjnych dla kandydatów ubiegających się o unijne posady, np. w 2005 roku Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (SAKSAP) wniosło skargę do europejskiego ombudsmana w związku z dyskryminującymi praktykami unijnych urzędów przy określaniu standardów egzaminacyjnych dla obywateli

[58] Zob. Sejmowa Komisja Europejska, dokument nr 215, „Biuletyn", nr 2640/IV.
[59] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nowych państw członkowskich. Skarga została przyjęta, a ombudsman potwierdził, iż EPSO (European Personnel Selection Office) dopuściło się „nieudolności administracyjnej" i dyskryminowało językowo obywateli nowych państw UE. Jeden z członków SAKSAP powody podjęcia interwencji wyjaśniał następująco: „Chcieliśmy zaprotestować przeciwko gorszemu traktowaniu obywateli nowych państw. Wybraliśmy kilka przykładów konkursów i we wrześniu 2005 roku wysłaliśmy pismo do rzecznika. Wiedzieliśmy, że już wcześniej przypatrywał się pracy EPSO. Mamy wielką satysfakcję. Udało się nam zrobić coś, co posłuży nie tylko Polakom, ale wszystkim obywatelom nowych państw. Bo skala dyskryminacji dotyczyła tysięcy osób z całego regionu. Nadzorująca pracę EPSO Komisja Europejska była zaskoczona decyzją rzecznika. «Wydawało nam się, że te konkursy nie mają charakteru dyskryminującego – przyznał Maximilian Strotmann, rzecznik komisarza Sima Kallasa odpowiedzialnego za sprawy administracyjne. Egzaminy teraz organizowane już na pewno nie mają charakteru dyskryminującego»"[60]. W kontekście tej wypowiedzi i zainteresowania Stowarzyszenia Absolwentów KSAP warunkami rekrutacji pracowników do urzędów i instytucji UE warto przybliżyć opinie urzędników służby cywilnej na temat zmian, jakich w związku z integracją europejską i członkowstwem Polski w UE oczekują lub jakie dostrzegają w swojej pracy[61].

Trzy kwestie były podejmowane przez respondentów najczęściej. Pierwsza dotyczyła nowych perspektyw zawodowych (28 osób). W zdecydowanej większości wypowiedzi pojawiały się stwierdzenia, że proces integracji europejskiej, a szczególnie włączenie Polski w struktury UE, stworzy urzędnikom większe szanse zatrudnienia w unijnych instytucjach, umożliwi ubieganie się o unijne posady. Poniższe cytaty ilustrują ton podawanych najczęściej uzasadnień i formułowanych oczekiwań:

„Dla urzędników zainteresowanych pracą w Brukseli to będzie realna szansa zatrudnienia i szansa na lepsze zarobki; w tym sensie na pewno będzie to istotna pozytywna zmiana" (R10);

„Jak już będziemy tym członkiem Unii, to na pewno wszystko się zmieni. Będzie można wyjechać do pracy w komisji w Brukseli i to na pewno finansowo będzie korzystne. Teraz jest ciężko tym młodym ludziom, którzy przychodzą tutaj po studiach, zwłaszcza jak są spoza Warszawy i muszą wynajmować mieszkanie, to jest im bardzo ciężko. Ale jeżeli ktoś chce to robić, to musi mieć świadomość pewnych ograniczeń, bo jednak praca w banku przyniosłaby mu więcej. Rynek pracy jest, jaki jest, i jakakolwiek praca już jest w tej chwili szczęściem, więc taka zmiana otworzy dla nas zupełnie nowe możliwości" (R7); czy taka wypowiedź:

„Myślę, że dużo się zmieni. Unia to jest bardzo zbiurokratyzowana struktura, więc jak gdyby, no, urzędnicy tam dużą rolę odgrywają, to jest bardzo

[60] Zob. *Nasi wygrywają z biurokracją Unii*, „Gazeta Wyborcza", 22.05.2007.

[61] Pytanie o Unię Europejską zadano 40 urzędnikom służby cywilnej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

uszeregowana struktura, i jest tam duży popyt na te usługi urzędnicze. Przybędzie nam pracy, ale też będą zmiany korzystne dla urzędników, bo raz – to kadra urzędnicza wzrośnie; a dwa – to, że drogi kariery się zwiększą, powstaną możliwości ubiegania się o jakieś tam unijne funkcje. Teraz będzie tak, że posady w dyplomacji będą mniej atrakcyjne, a te unijne staną się bardziej atrakcyjne i dostępne" (R1).

Warto podkreślić, że jako korzyść wynikającą z perspektyw pracy w instytucjach Unii Europejskiej respondenci wymieniali nie tylko gratyfikacje finansowe. Akcentowano również, że włączenie Polski w struktury UE przyczyni się do zdobycia nowych umiejętności i doświadczenia w kontaktach z unijnymi partnerami: „O tak, to będzie miało dobry wpływ na nasze kadry, bo oni są bardziej profesjonalni, oszczędni i są lepiej przygotowani na spotkania. Bardzo często urzędnicy z innych krajów Unii przyjeżdżają tego samego dnia, którego mają spotkanie, są świetnie przygotowani, mają ze sobą wszystkie potrzebne raporty i po spotkaniu wyjeżdżają. Nam tego jeszcze brakuje, chodzi tu o poziom przygotowania, takiego profesjonalizmu. My nie mamy jeszcze takiego doświadczenia w tym funkcjonowaniu, ale to doświadczenie przyjdzie z czasem i taka możliwość zdobycia doświadczenia, w pracy tam, jest właśnie ważna" (R9). Możliwość pracy w instytucjach UE wpłynie także na większą niezależność urzędników, swobodnie teraz wybierających i decydujących o miejscu zatrudnienia. Istotne wydaje się jednak to, że respondenci najczęściej mówili „ogólnie" o urzędnikach i potencjalnych możliwościach pracy w strukturach UE, rzadziej natomiast sytuację zatrudnienia w unijnych instytucjach odnosili do własnych wyborów i możliwych w tym zakresie decyzji:

„Wydaje mi się, to znaczy przynajmniej ja na to liczę, że będzie wreszcie normalnie, że człowiek i jego życie, jego los nie będą zależały od widzimisię przełożonego, a otwarcie granic da nam, urzędnikom, większą niezależność, da szansę ubiegania się o pracę gdzie indziej. Takie perspektywy są ważne, dają poczucie bezpieczeństwa, że możliwości są także poza krajem, poza polską administracją. Choć ja to raczej myślę o tym, co nie jest związane z pracą w Brukseli. Mnie się marzy taka praca gdzieś w jakimś urzędzie gminy, w małej miejscowości, i zajmowanie się właśnie tymi sprawami unijnymi. Ja bym uciekła z Warszawy natychmiast, gdybym tylko miała taką możliwość. Teraz w każdym urzędzie są te komórki, a jest mnóstwo funduszy i problem absorpcji tych funduszy. Tak że raczej to niż do Unii. Zresztą ja nie pochodzę z Warszawy i może to jest ta kwestia" (R17).

Były też osoby sceptycznie wypowiadające się o pracy w instytucjach UE (8 osób), zwłaszcza o możliwości zatrudnienia na stanowiskach porównywalnych do tych, jakie są im oferowane w polskiej administracji. Obawiano się, czy wysoki status i pozycja zawodowa osiągnięta w Polsce będą porównywalne do tych, które urzędnicy są w stanie osiągnąć, pracując za granicą. Wśród elementów negatywnych wymieniano także utratę kontaktów zawodowych i swego rodzaju „zamieszanie" w życiu osobistym:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Te miejsca pracy w Unii nie są aż tak atrakcyjne. To, co ogłoszono w tej chwili, czyli tłumacze, sekretarki, urzędnicy klasy A8, to jest, proszę pani, dół drabiny, to jest sam dół. Może to jest atrakcyjne dla ludzi, którzy są prosto po studiach, ale trudno sobie wyobrazić, że urzędnik, mając ciekawą i pełną wyzwań pracę tu, po iluś tam latach doświadczenia zawodowego rzuca nagle wszystko, zrywa wszystkie kontakty zawodowe, burzy życie rodzinne i bierze tego męża czy dzieci, jak je ma, i zaczyna wszystko od nowa, a więc od dołu tej drabiny, po to, by się piąć co dwa lata jeden szczebelek wyżej, po pięciu tych szczebelkach dostanie stopień wyżej. Oczywiście, jak ma już tę pracę, to jest to mandarynat, bo jak człowiek nic nie przeskrobie, to tej pracy nie traci. Natomiast jest pytanie, czy ta praca jest ciekawa? Czy jest warta tego wszystkiego? Wiadomo, że jest bardzo trudno o pracę, ale czy cała ta gra jest warta tego? Z tego powodu powiedziałabym, że dla wielu osób jest to nieciekawe" (R6); czy taka wypowiedź:

„Trzeba pamiętać, że w UE są bardzo różne warunki pracy. Na pewno jest to jakiś tam pomysł na karierę dla wielu urzędników. Bardzo wielu ludzi zgłasza się do tych konkursów, które są ogłaszane, ale proszę zobaczyć, co to są za stanowiska, wszystkie niskie, pomocnicze, techniczne, i nie sądzę, żeby się tam w najbliższym czasie wiele zmieniło" (R8).

Zdarzało się również tak, że oceny negatywne wynikały z wcześniejszych doświadczeń respondentów związanych z pracą lub stażami w unijnych urzędach:

„Byłem na stażu i wiem, że to jest praca katorżnicza, ale się zarabia kilka tysięcy euro bez podatku. Jest to praca atrakcyjna pod tym względem, ale z drugiej strony nie znam przypadku, żeby ktoś wytrzymał tam dłużej niż kilka lat, bo to jest katorga, tysiące spotkań, jedno odbywa się za drugim i na każdym z nich musi być przedstawiciel Polski, jak nie ma Polaka i coś przegłosują, to potem będzie awantura w kraju. Ze wszystkiego trzeba zrezygnować, z życia rodzinnego, towarzyskiego itd. Tak, że każdy kij ma dwa końce. I nie sądzę, aby ludzie, którzy są już jakiś czas w administracji i mają swoją, no, powiedzmy wysoką pozycję, zapałali nagłą chęcią wyjazdu do Brukseli" (R7).

Jeszcze ostrzej sceptycyzm wobec pracy w urzędach UE wyraził jeden z respondentów, dla którego oznaczałaby ona koniec kariery urzędniczej, a nie jej kontynuację czy zwieńczenie. Jak twierdził, pracując w unijnych instytucjach, byłby zwykłym „urzędasem", będąc natomiast pracownikiem polskiego MSZ-tu, ma dużo większe możliwości rozwoju kariery zawodowej i awansu:

„Dla nas takim końcem kariery jest stanowisko ambasadora. Oczywiście nie wszyscy zostaną ambasadorami, ale każdy z nas ma taką nadzieję i w wielu przypadkach to się spełni. Stanowisko ambasadora to jest ogromny prestiż, jest to szczyt. (…) I jeżeli od nas ktoś by się zdecydował na przejście w struktury europejskie, to już takich szans nie ma. Musi po prostu zrezygnować z tego marzenia. Od pierwszego do ostatniego dnia będzie zwykłym urzędasem. I nawet jeżeli będzie awansował po kolei, to najwyżej może zostać naczelnikiem wydziału i to już będzie cud. Po drugie, praca w MSZ-cie wiąże się z ogrom-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nymi zmianami merytorycznymi, zmianami kraju, języka. Człowiek cały czas wszystko poznaje, uczy się. (…) A tam, w UE, jest kompletna stabilizacja. My tu zajmujemy się taką pracą logistyczną, często na bardzo wysokim poziomie abstrakcji, a tam jest odwrotnie. Człowiek ma swoją wąską wyspecjalizowaną działeczkę, w której siedzi i za którą jest odpowiedzialny, i dłubie sobie w jakichś szczegółach. Dochodzą do tego też sprawy bytowe, np. Bruksela ma katastrofalną pogodę i to jest ciężkie do wytrzymania; w Polsce mamy cztery pory roku, tutaj mamy rodziny, mamy znajomych, tam trzeba wszystko zaczynać od nowa. Te pieniądze, które są, powiedzmy, dziesięciokrotnie większe, kuszą, ale są minusy. Można to rozważać, ale na określonych warunkach. Raz, że na określonym stanowisku, w określonym miejscu i na określony czas. I oczywiście za określone pieniądze, nie za każde. Inaczej to nie jest warte poświęcenia wszystkiego" (R26).

Drugi wątek, a zarazem element zmian, jakich w związku z integracją i obecnością Polski w strukturach UE oczekiwali respondenci, to swego rodzaju presja instytucji unijnych na stosowanie standardów europejskich w polskiej administracji (25 osób). Urzędnicy wyrażali nadzieję, że „zewnętrzna", unijna kontrola wpłynie na poprawę działania administracji krajowej (przyczyni się do „europeizacji urzędów"), w tym respektowanie przez politycznych decydentów przepisów ustawy o służbie cywilnej. Niektórzy traktowali członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej jak swego rodzaju Opatrzność; ich zdaniem bez UE i unijnego prawa, które wymusi porządek i ład, politycy zdezorganizowaliby Polskę jeszcze bardziej. Poniższe wypowiedzi ilustrują ten typ uzasadnień i przytaczanych najczęściej argumentów:

„Unia wprowadzi ład, porządek i taką należytość, staranność w przygotowaniu, a następnie w realizacji takich codziennych zadań. To będzie taki bat na polityków, aby wszystko było poukładane i zrobione tak, jak oni tego wymagają. Będzie to z korzyścią dla urzędów, bo będą bardziej europejskie i nowoczesne, a także klientów, bo będą lepiej obsłużeni" (R16);

„Mam nadzieję, że teraz z związku z UE cała sprawa państwa, struktur, administracji zacznie być w końcu traktowana poważnie przez ludzi, którzy o tym decydują, stwarzają klimat, stwarzają atmosferę. Mam nadzieję, że system, który jest stworzony, zacznie normalnie funkcjonować. Pojawią się jasne kryteria, czytelne procedury. Chociażby taka głupia sprawa jak wybór dyrektora. U nas w departamencie, w którym pracuję, to co wybory wszyscy dyrektorzy się zmienili i żaden nie zmienił się zgodnie z zasadami, które zapisane są w ustawie. (…) Mam nadzieję, że to ucywilizuje politykę i polityków. Nie chodzi o to, że Bruksela nam narzuci dyrektora, ale że będą kontrolowane zasady i z tego będziemy rozliczani" (R26); czy takie stwierdzenie:

„Nie znam dokładnie przepisów UE, ale znam raporty, ekspertyzy i wierzę, że będziemy musieli standardy unijne stosować. Wierzę w ich rozsądek i w ich dorobek cywilizacyjny, bo jeżeli w tych kategoriach na sprawę spojrzeć, że jeżeli coś jest uświęcone tradycją, praktykowane i zapewnia – a widać to gołym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

okiem – sprawność administracji, to trzeba to popierać. Dlatego też chętnie podporządkuję się tym wszystkim regułom, które są stamtąd sygnalizowane. Oni na pewno nie chcą mieć do czynienia z aparatem administracji, który w zależności od tego, jak powieje chorągiewka preferencji wyborczych, to się zmienia. Chcą mieć stabilne, dobre służby, raz przyjęte postanowienia, raz przyjęte dokumenty i raz przyjęte i obowiązujące wszystkich zasady. Liczę, że to zrozumieją nasze władze. Bo na scenie politycznej mamy teraz sporo ugrupowań, które absolutnie tego nie rozumieją, nie akceptują wejścia w te struktury unijne, i to jest zagrożenie nie tylko dla służby cywilnej, ale dla nas wszystkich" (R20).

Jeszcze ostrzej potrzebę „zewnętrznej" (unijnej) kontroli administracji, a zarazem obawy związane z realną możliwością wywierania presji przez UE na krajowych polityków destabilizujących służbę cywilną, a tym samym państwo – wyraził jeden z respondentów:

„To będzie zależało od siły unijnych urzędów, ja boję się, czy Komisja Europejska będzie w stanie uświadomić politykom, że w Trzeciej Rzeczypospolitej służba cywilna to nie jest listek figowy, ale konieczność. My potrzebujemy normalnie wykonywanej ustawy i poważnie traktowanej służby cywilnej, potrzebujemy jak kania dżdżu, bo inaczej to państwo się degeneruje. Pani chce być obsłużona kompetentnie, uczciwie i miło, grzecznie, i w urzędzie każdy tego chce i moim zdaniem ustawa to zapewnia, jeno żeby nasi politycy zechcieli to respektować. A moim zdaniem nie chcą, nie czują, nie lubią, nie potrzebują. W każdym razie nie widzą tego, więc mam nadzieję, że będą musieli się tłumaczyć przed UE, mam taką nadzieję" (R12).

Trzeci, ostatni element oczekiwanych zmian był związany z wzrostem znaczenia służby cywilnej w strukturach administracji państwa, będącego członkiem UE. Respondenci wyrażali nadzieję, że obecność Polski w UE, wdrażanie unijnych programów i reform przyczyni się do docenienia kapitału, jaki stanowią fachowe kadry służby cywilnej – najlepiej przygotowane do kontaktów z zagranicznymi partnerami i prowadzenia unijnych spraw.

„Ja to akurat bardzo się cieszę, bo dopiero teraz w praktyce okaże się, czyja praca jest naprawdę potrzebna i ma rzeczywiście sens. Przecież teraz będzie więcej tych zagranicznych kontaktów i będą w końcu te językowe kwalifikacje potrzebne, i jeszcze znajomość innych systemów administracyjnych. Bez tego nie będzie można pracować w administracji nie tylko centralnej, bo przecież samorząd i tak więcej ma tych kontaktów. Zwiększy się wartość i innowacyjność urzędników, bo będą się teraz kontaktować, poznawać tych swoich odpowiedników, będą nawiązywać współpracę z urzędami w różnych krajach unijnych i ta współpraca będzie bardziej intensywna, bardziej partnerska. Mamy takich klientów, duże korporacje międzynarodowe, i oni mówią nam, że tam gdzieś to tak obsługują, a my, to tak. To będzie takie ożywienie dla całej gospodarki i dla urzędników też" (R1). Podobne argumenty pojawiają się w poniższej wypowiedzi:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Mam nadzieję, że to się teraz wszystko zmieni, że w końcu język obcy w urzędzie będzie miał ten sens, że ludzie zobaczą, że jest rzeczywiście jakieś przełożenie na ich pracę i korzyści, jakie wszyscy, także urzędy i klienci, będą z tego mieć" (R18).

Warto dodać, że oczekiwane przez urzędników pozytywne zmiany i aprobata dla uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej znajdują także odbicie w poglądach większości obywateli. Wyniki badań sondażowych wskazują, że liczba zwolenników obecności Polski w UE rośnie, np. w maju 2008 roku odnotowano najwyższe poparcie dla członkostwa Polski we Wspólnocie – poparcie deklarowało 89% respondentów, jedynie 5% wyrażało zdanie przeciwne (w 2004 roku sprzeciw wobec obecności Polski w UE deklarowało 20% respondentów[62]). Pozytywne nastawienie Polaków do UE, a także deklarowany wysoki poziom zaufania do unijnych instytucji wyróżnia polskie społeczeństwo na tle społeczeństw innych państw UE. Większymi euroentuzjastami od Polaków są tylko Holendrzy (85%) oraz Irlandczycy (65%)[63]; zaufanie do UE jest w Polsce o 9 punktów procentowych wyższe od przeciętnego deklarowanego w krajach wspólnoty – bardziej niż Polacy ufają UE mieszkańcy Cypru (71%), Estonii (69%) i Belgii (68%). Polacy też w większym stopniu niż obywatele innych państw popierają pogłębienie integracji – 76% badanych opowiada się za wspólną polityką zagraniczną, 84% popiera wspólną politykę obronną. Jedynie w przypadku wspólnej polityki monetarnej aprobata polskiej opinii publicznej jest mniejsza niż w innych państwach (49%, podczas gdy średnia europejska wynosi 60%)[64]. Wśród korzyści, jakie Polacy dostrzegają w związku z obecnością w UE, na pierwszym miejscu jest wymieniany rozwój gospodarczy kraju (61%), następnie możliwość swobodnego podróżowania (56%), możliwość nauki, a także legalnej pracy w państwach UE (56%). Warto w tym miejscu wspomnieć, że gdy przed akcesją pytano Polaków o korzyści, jakich oczekują po przystąpieniu Polski do UE, to na pierwszym miejscu wymieniano poprawę na rynku pracy i spadek bezrobocia (70%), następnie przyśpieszenie rozwoju gospodarczego i poprawę warunków życia (64%)[65]. Kwestie takie, jak ochrona praw człowieka czy wspieranie wartości chrześcijańskich, znalazły się praktycznie na samym końcu listy oczekiwań.

* * *

Problematyka Unii Europejskiej, będącej animatorem zmian prawnych, ekonomicznych i społecznych, jest przedmiotem wielu badań, a także ocen podsumowujących rozpoczęty na początku lat dziewięćdziesiątych proces do-

[62] *Opinie o Traktacie lizbońskim po referendum w Irlandii*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, lipiec 2008.

[63] *Opinia publiczna w Unii Europejskiej*, „Eurobarometr 69", wiosna 2008.

[64] Tamże.

[65] *Motywy poparcia lub odrzucenia integracji*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń 2003.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stosowywania struktur polskiego państwa do standardów UE. Wymieniane są sukcesy i korzyści wynikające z integracji europejskiej, wskazuje się także na niewykorzystane dotychczas szanse i możliwe zagrożenia. W publikacjach, poświęconych europeizacji administracji publicznej, pojawiają się stwierdzenia o braku odpowiedniego (optymalnego), wystudiowanego modelu polityki europejskiej; ich autorzy winą za ten stan obarczają elity rządzące, używające Unii Europejskiej do politycznych walk i rozgrywek [Biegaj 2004, s. 266]. Pewien sceptycyzm wobec sprawności i skuteczności instytucji państwa w realizacji standardów unijnych pojawia się także w wypowiedziach respondentów, gdy zwracają uwagę na naruszanie bądź obchodzenie przepisów ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji opóźnianie budowy korpusu służby cywilnej (a nawet jej demontaż). Najczęściej jednak urzędnicy koncentrują się na korzyściach, jakie w związku z włączeniem Polski do UE staną się ich udziałem, a także państwa i całego społeczeństwa. Dostrzegając w akcesji szanse na nowe perspektyw pracy w unijnych instytucjach, zwracają jednocześnie uwagę na zawodowe i osobiste konsekwencje tego typu decyzji. Poza tym urzędnicy – dobrze zorientowani w unijnych procedurach rekrutacyjnych i oferowanych miejscach pracy – postrzegają unijne oferty głównie jako szansę zatrudnienia dla ludzi młodych, rozpoczynających karierę urzędniczą. Dość sceptycznie oceniali możliwość rozwoju zawodowego i awansu, a przede wszystkim szanse objęcia posad porównywalnych i równie prestiżowych, jak te, które zajmują osoby mające w administracji krajowej ugruntowaną wysoką pozycję zawodową.

Nadzieje, związane z członkowstwem w UE, urzędnicy pokładają natomiast w większej kontroli władz krajowych pod kątem przestrzegania standardów unijnych, w obowiązujących rozwiązaniach prawno-instytucjonalnych, które wymuszą sprawne działanie instytucji państwa, a także otworzą administrację na nowe formy współpracy międzynarodowej. Współpraca ta, zdaniem respondentów, nie tylko wpłynie na podniesienie kwalifikacji, wiedzy i doświadczenia zawodowego urzędników, ale także wzmocni prestiż i znaczenie wykonywanej przez nich pracy. Ponadto wpłynie pozytywnie na pozycję urzędników wśród partnerów unijnych – odczuwany do niedawna dystans zastąpią relacje partnerskie. Pozytywny efekt włączenia Polski w struktury UE to także powstanie coraz liczniejszej, reprezentowanej na wszystkich szczeblach administracji, grupy urzędników europejskich (zajmujących się sprawami UE); ich profesjonalizm, w takim samym stopniu jak obowiązujące rozwiązania prawnoinstytucjonalne, zdecyduje o tym, że administracja publiczna będzie funkcjonować na nowych, unijnych zasadach, a także w nowym środowisku wewnętrznym i zewnętrznym (międzynarodowym).

Respondenci, doceniając prawne, ekonomiczne i polityczne osiągnięcia UE, upatrują w nich także szansę dla polskiego społeczeństwa – podkreślają to, mówiąc np. o „procesie integracji, którego na szczęście nie da się już cofnąć" czy „korzyściach, jakie będą widoczne dla nas wszystkich". Warto w tym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

miejscu podkreślić, że niektóre z tych korzyści, określane przez urzędników jako „cywilizowanie się" lub „europeizacja administracji", są coraz częściej zauważane przez obywateli, np. wyniki badań pokazują, że klienci coraz lepiej oceniają infrastrukturę i organizację pracy urzędów, poziom kompetencji urzędników, a także jakość świadczonych przez administrację usług [CBOS 2003, 2006, 2007, 2009]. Obywatele docenili również podejmowane od początku lat dziewięćdziesiątych decyzje polityczne i działania zbliżające Polskę do włączenia w struktury UE – podpisany w maju 2004 roku akt akcesyjny opinia publiczna uznała za największy sukces Trzeciej Rzeczypospolitej[66].

[66] Zob. *Badanie PBS*, „Rzeczpospolita", 13.09.2004.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Instytucjonalizacja moralności w służbie cywilnej – kodeksy etyczne i wzory osobowe urzędników służby cywilnej

> Zostałam urzędnikiem w sposób świadomy i przemyślany i mnie kodeks nie jest potrzebny. Ja do niego nie sięgam, bo wiem, na jakich zasadach mam pracować. Jest natomiast inne pytanie: dlaczego my czujemy potrzebę tworzenia kodeksów i mówienia o etyce? Czy to znaczy, że nie jesteśmy etyczni? A jeżeli tak, to jakie warunki na to wpływają? Czy wszyscy są źli? Nie, to nieprawda. Warunki powodują, że pewne zachowania, które uznajemy za niewłaściwe, wyzwalają się w nas. A zatem czy przyczyna tych nieprawidłowości nie tkwi w warunkach? Warunki, w jakich pracujemy, być może skłaniają niektórych do zachowań nieetycznych. Zatem ważne jest pytanie, dlaczego my mamy potrzebę mówienia o kodeksach czy ogólnie o etyce.
>
> (wypowiedź respondenta)

Wstęp

Użyty w tytule rozdziału termin „instytucjonalizacja moralności" może budzić wątpliwości lub sprzeciw, zwłaszcza gdy kojarzy się z zamachem na etyczną autonomię jednostki czy schematyzowaniem sfery moralnej, która wymyka się wszelkim schematom. Ożywiona dyskusja wokół tego pojęcia toczyła się na forum pisma filozoficznego „Diametros", a wywołał ją artykuł Anny Lewickiej-Strzałeckiej, która, pisząc o instytucjonalizacji moralności w działalności gospodarczej, zdefiniowała ją jako „proces formułowania i kodyfikowania standardów moralnych w działaniach gospodarczych, ich wdrażania, egzekwowania oraz informowania o tym opinii publicznej" [Lewicka-Strzałecka 2005]. Autorka do ważnych elementów tego procesu zalicza nie tylko wdrażanie systemów monitoringu i egzekwowania etycznych zachowań pracowników firm, prowadzenie szkoleń z zakresu etyki, zdobywanie przez firmy certyfikatów, potwierdzających wysoką jakość usług czy upublicznianie raportów na temat prowadzonej działalności, ale także tworzenie i wprowadzanie w różnych firmach kodeksów etycznych. Tworzenie sformalizowanych instytucji – podkreśla Lewicka-Strzałecka – postępuje, ponieważ tradycyjne źródła moralności wyczerpują się i tracą na znaczeniu na skutek zmian cywilizacyjnych i procesów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

globalizacyjnych. „Instytucjonalizacja moralności w działalności gospodarczej ma więc z jednej strony pozytywnie wpłynąć na efektywność tej działalności, a z drugiej legitymizować ją w oczach opinii publicznej, bulwersowanej aferami i skandalami, których negatywnymi bohaterami są pozbawieni skrupułów moralnych przedsiębiorcy i menedżerowie" [Tamże, s. 116].

Prezentowane w dyskusji redakcyjnej stanowiska zwolenników i przeciwników „instytucjonalizacji moralności" w różnych dziedzinach życia społecznego, nie tylko w gospodarce, wpisują się w prowadzone od dawna spory na temat sensowności i potrzeby tworzenia kodeksów etycznych (socjologowie m.in. na łamach „Etyki" rozpoczęli tę debatę bodaj w latach sześćdziesiątych). I choć większość uczestników dyskusji z „Diametrosa" zgodziła się z poglądem, że tworzenie kodeksów – zawodowych, branżowych, kodeksów etycznych firm – jest procesem korzystnym, to wątpliwości wzbudził tytuł artykułu, a dokładnie użyty termin „instytucjonalizacja moralności". Dla filozofa, pisze Janina Filek, określenie „instytucjonalizacja moralności brzmi nieco niezrozumiale, żeby nie powiedzieć obco (…), bo można określenie to rozumieć jako sprowadzenie ludzkiego postępowania do przestrzegania określonej procedury albo konieczności respektowania ściśle obowiązujących zasad, a wtedy coraz bardziej oddalamy się od etyki jako dziedziny namysłu, dziedziny refleksji i dziedziny świadomego czy rozumnego wyboru" [Filek 2005, s. 143]. Inny z dyskutantów swoje wątpliwości – nie tylko natury semantycznej – przedstawił następująco: „Przy założeniu, że przez moralność będziemy rozumieli zjawisko psychiczne, społeczne, historyczne, artykułowane w języku ocen, norm, wzorów postępowania, natomiast przez etykę w sensie normatywnym (nie zaś opisowo-teoretycznym) rozumieć będziemy mniej lub bardziej całościowe i zintegrowane w logiczne całości: systemy, kodeksy, ideały moralne, bardziej uzasadnione, zobiektywizowane, zinstytucjonalizowane i autorytatywne niż moralność – instytucjonalizacja moralności zdaje się polegać na nałożeniu właśnie miary etycznej, czyli porządku kodeksowego, autorytetu władzy administracyjnej lub menedżerskiej, na sferę zachowań. (…) Instytucjonalizacja moralności wzbudza wątpliwości, ale też opory, by próbom administracyjnego lub menedżerskiego wymuszania postaw moralnych w pracy odmawiać prawa do uczestnictwa w procesie noszącym znamiona troski o etyczność postępowania"[1].

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, stosuję w pracy termin „instytucjonalizacja moralności" w takim sensie, w jakim – jak pisze Janina Filek – „moralność w najbardziej ogólnym ujęciu oznacza zbiór ocen, norm i wzorów mających regulować postępowanie jednostek oraz stosunki między jednostkami i grupami społecznymi, zatem określenie «instytucjonalizacja moralności» można rozumieć jako wprowadzanie i upowszechnienie w życiu społecznym owych

[1] R. Wiśniewski, *Za i przeciw kodyfikacjom etycznym firm*, Internetowy Serwis Filozoficzny, „Diametros" 2005, nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/?l=1&p=deb5&m=17&ii=262>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ocen, norm, wzorów postępowania" [Filek 2005, s. 143]. Definiowaną w ten sposób instytucjonalizację moralności można też opisać jako proces formułowania, kodyfikowania i wdrażania w korpusie SC zasad moralnych, a także ich egzekwowania i informowania o tym opinii publicznej. Podzielając wyrażony w dyskusji redakcyjnej „Diametrosa" pogląd, że etyka, jeśli ma być rzeczywistym fundamentem postępowania jednostki, musi być zinternalizowana, a więc przemyślana i wewnętrznie zaaprobowana (wszelkie próby podnoszenia poziomu etycznego przez zewnętrzną kontrolę, wymuszanie etycznych zachowań czy mechaniczne stosowanie zaleceń nie gwarantują długotrwałych efektów), uważam jednocześnie, że etyczne zachowania – zwłaszcza w opisywanej służbie cywilnej czy, szerzej, administracji publicznej – zależą również od jasnych procedur, dobrego prawa, a także dobrych instytucji wspierających etyczne postępowanie i podnoszących świadomość etyczną kadr administracji. Od ich skuteczności zależy w dużej mierze to, czy uda się odbudować etos służb publicznych i zmienić utrwalony w świadomości społecznej negatywny wizerunek urzędników – postrzeganych przede wszystkim jako tych, których działania i postępowanie niewiele mają wspólnego z moralnością. Dla etyki urzędniczej, podkreśla Janina Filek, kodeks etyczny ma zasadnicze znaczenie: nie tylko kształtuje świadomość etyczną urzędników, ale jest jednym z głównych instrumentów służących harmonizacji postępowania i postaw funkcjonariuszy publicznych z powszechnie uznawanymi zasadami oraz wartościami etycznymi [Filek 2004, s. 21]. Jest on także, o czym warto pamiętać, wyrazem troski o przyzwoitość i dobre imię grupy zawodowej, jaką są urzędnicy.

Pisząc o instytucjonalizacji moralności w służbie cywilnej, koncentruję się przede wszystkim na obowiązującym od 2002 roku Kodeksie Etyki Służby Cywilnej[2], a także wzorze osobowym urzędnika przez kodeks ten propagowanym. Przedstawiam opinie urzędników na temat kodeksów etyki zawodowej, w tym potrzeby ich tworzenia i przydatności w praktyce zawodowej, zwłaszcza w odniesieniu do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Ważnym wątkiem podjętym w tej części pracy jest odpowiedź na pytania, jakie funkcje przypisują urzędnicy kodeksowi etyki, czy, a jeśli tak, to w jakich sytuacjach sięgają po ten dokument w praktyce zawodowej; innymi słowy, czy KESC wywiera wpływ na sposób (styl), w jaki wykonują swój zawód. Urzędnicy byli też pytani o najczęściej doświadczane i najsilniej przeżywane w praktyce zawodowej dylematy etyczne, a także sposoby ich rozwiązywania. Analiza wypowiedzi miała na celu określenie źródeł dylematów etycznych oraz strategii i reguł pomocnych w radzeniu sobie w tego typu sytuacjach. Odpowiedź na te pytania wydaje się istotna, zwłaszcza że w polskiej administracji wprowadzane są coraz to inne, nowe instytucje i procedury, np. urzędnicy ds. etyki (*ethics officer*), które mają pomagać urzędnikom w przestrzeganiu zasad etyki zawodowej i służyć

[2] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 114 z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, MP 2002, nr 46, poz. 683.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

pomocą w sytuacjach trudnych, konfliktowych. Rozdział kończy analiza wzoru osobowego współczesnego urzędnika, zarówno tego, jaki jest propagowany przez Kodeks Etyki Służby Cywilnej, jak i postulowanego przez samych urzędników. Jest to również odpowiedź na pytanie o liderów zawodu, o autorytety zawodowe będące wzorcami moralnymi urzędników.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie KESC wpisuje się w szerszy – widoczny w ostatnich latach – proces wzmożonej aktywności związanej z tworzeniem bądź odnawianiem kodeksów etyk zawodowych; nawiasem mówiąc już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych pisano, że kodeksy mnożą się w postępie geometrycznym, grożąc powstaniem kilku tysięcy etyk zawodowych, stosownie do liczby zarejestrowanych zawodów [Jankowski 1994, s. 181]. Kilka tysięcy nowych etyk zawodowych nie powstało, ale kodeksy etyczne wciąż budzą zainteresowanie różnych grup zawodowych i, tak jak dawniej, także dziś inspirują dyskusje, w których głos zabierają ich zagorzali zwolennicy oraz przeciwnicy. Przytaczane przez nich argumenty – za i przeciw kodeksom – zachowują swoją moc również w stosunku do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Warto choćby w skrócie przedstawić główne argumenty przeciwników i zwolenników, gdyż podobne opinie wyrażali także urzędnicy służby cywilnej.

Przeciwnicy kodeksów etycznych krytykują je m.in. za to, że osłabiają wrażliwość moralną i są antywychowawcze (tzn. nie zawierają na ogół innych sankcji niż moralne, stąd naruszanie norm etycznych nie pociąga za sobą żadnych kar). Zwraca się uwagę na to, że kodeksowe normy stoją bardziej na straży skuteczności i obrony interesów danej grupy zawodowej niż uniwersalnych zasad moralnych – Barbara Skarga nazywa to „sankcjonowaniem moralnej niecnoty", zaś Wojciech Pawlik „działaniami «niecnotę» tę *de facto* regulującymi" [Skarga 1994, s. 171]. Leszek Kołakowski podkreśla natomiast, że chęć tworzenia kodeksów etycznych wynika z pragnienia doskonałego bezpieczeństwa moralnego, z potrzeby pewności, że każdy przypadek można zinterpretować jako ilustrację znanego nam prawa. Kołakowski był kodeksom etycznym przeciwny, twierdził, że osłabiają wrażliwość moralną i ograniczają jednostkę – głównie poprzez bezrefleksyjne stosowanie kodeksowych zasad, i że chęć ich tworzenia ma źródło w lęku przed podjęciem pełnej odpowiedzialności za własne czyny. Podnosił również problem samego sposobu stanowienia kodeksu, w tym decydowania, kto i na jakiej podstawie ma prawo rozstrzygać takie a nie inne dylematy etyczne. Tezy wyłożone przez Kołakowskiego w artykule *Etyka bez kodeksu* zaważyły, jak pisze Ija Lazari-Pawłowska, na utrwaleniu się w wielu środowiskach negatywnych skojarzeń związanych z nazwą „kodeks moralny". Być może gdyby nie słowo „kodeks", podkreśla Lazari-Pawłowska, sama idea wypracowywania moralnych zasad specyficznych dla różnych grup zawodowych nie budziłaby tak stanowczych i emocjonalnych sprzeciwów [Lazari-Pawłowska 1994, s. 177]. Stanowisko podobne do Leszka Kołakowskiego reprezentuje Zygmunt Bauman, który zwraca uwagę na erozję, jakiej uległy tradycyjne kodeksy moralne, niosące jednolite i spójne wizje świata. Zdaniem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Baumana, tworzone społecznie namiastki moralności, jak kodeksy obowiązków funkcjonalnych i proceduralnych, są moralnie wątpliwe, nawet jeśli są instrumentalnie skuteczne. Wszystkie one przytępiają, a nie wzmacniają odpowiedzialność osobistą. Uwolnienie moralności z pancerza sztucznie stworzonych kodeksów etycznych, podkreśla Bauman, oznacza powtórne jej uczłowieczenie, spersonalizowanie. „W ponowoczesności etyka ma obywać się bez kodeksów, nawet za cenę nadużycia wolności, która może przerodzić się w dowolność będącą zaprzeczeniem moralności" [Bauman 1996, s. 48].

Negatywne opinie nie stanowią przeszkody dla formułowania sądów przeciwnych, wyrażanych przez zwolenników kodeksów etycznych, a także tworzenia nowych kodeksów przez różne grupy zawodowe czy zmian w kodyfikacjach już istniejących (np. Kodeks Etyki Lekarskiej). Widoczne w ostatnich latach zainteresowanie kodeksami etycznymi i rosnącą ich liczbę tłumaczy się m.in. przeobrażeniami społeczno-politycznymi, powstaniem nowych zawodów (makler giełdowy, informatyk, menadżer), ale też kryzysem instytucji życia publicznego bądź bezradnością wobec nowych problemów, z którymi trudno poradzić sobie w obrębie tradycyjnych systemów etycznych [Jawłowska 1994, s. 194]. Joanna Górnicka zauważa, że swoista moda na tworzenie kodeksów etyki zawodowej jest przede wszystkim przejawem powszechnie odczuwanego kryzysu etosu pracy różnych zawodów, które – poprzez konstruowanie kodeksów – starają się zwiększyć dyscyplinę zawodową, a także zapewnić większą skuteczność swoich działań [Górnicka 1994, s. 187]. Aldona Jawłowska natomiast podejmowane przez różne grupy zawodowe inicjatywy kodeksotwórcze nazywa zdrową i potrzebną reakcją, będącą świadectwem wrażliwości moralnej zainteresowanych [Jawłowska 1994, s. 195].

Wśród argumentów, które mają przemawiać za tworzeniem kodeksów etycznych, wymienia się m.in. to: że nie zastępują one ogólnych norm moralnych, a jedynie je uzupełniają i konkretyzują, dostosowując do konkretnej sytuacji społecznej; że stawiają swoim adresatom wysokie wymagania; że posłuszeństwo kodeksowym normom nie zwalnia z indywidualnej odpowiedzialności, a jedynie pomaga w artykułowaniu kryteriów tej odpowiedzialności. Podkreśla się także wagę i znaczenie kodeksu dla tworzenia etosu danej grupy zawodowej – podnoszenia jej prestiżu i budowy pozytywnego społecznego wizerunku[3]. Wskazuje się również na ważną rolę w rozwiązywaniu problemów i konfliktów, w które są zaangażowane racje moralne oraz funkcje, jakie pełnią, np. edukacyjną, informacyjną czy kontrolną [Olech 2006, s. 107]. Warto też podkreślić ważną rolę kodeksów etycznych w kreowaniu i promocji pożądanych postaw zawodowych – modelu idealnego pracownika, przedstawiciela danej grupy zawodowej (wzór osobowy), a ten z kolei stanowi jeden

[3] Zob. *Dyskusja redakcyjna: Wokół etyki zawodowej*, „Etyka" 1994, nr 27, s. 165–206; A. Sarapata (red.), *Etyka zawodowa*, Warszawa 1971; K. Frieske, *Kodeksy etyczne i buchalteria. Spory o etyki zawodowe*, „Problemy Naukoznawstwa", styczeń 1979.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

z najskuteczniejszych sposobów kształtowania moralności zawodowej. Zwolennicy kodeksów etycznych akcentują jednocześnie ich znaczenie dla społeczeństwa, gdyż to dzięki kodeksom obywatele zdobywają wiedzę o tym, czego mogą oczekiwać lub domagać się od przedstawicieli danej profesji.

Pomiędzy krytykami a entuzjastami kodeksów etycznych są także sceptycy, którzy uzależniają wprowadzenie kodeksów od spełnienia szeregu warunków. Wśród tych warunków, pisze Krzysztof Kiciński, szczególnie ważny jest stosunek danej grupy zawodowej do projektu kodeksu i akceptacja jego treści przez przytłaczającą większość. „Warunek ten nie zawsze, niestety, jest spełniony, o czym mogliśmy się przekonać przy okazji niedawnej kodyfikacji etyki zawodowej lekarza, gdzie w przyjętym kodeksie pojawiły się zasady będące przedmiotem kontrowersji nie tylko w danej grupie zawodowej, ale i w społeczeństwie" [Kiciński 1994, s. 176].

Nie rozstrzygając w tym miejscu o sensowności wypracowywania zasad moralnych, specyficznych dla różnych grup zawodowych, ani nie przesądzając o tym, czy posiadanie kodeksu etycznego lub jego brak wyznacza rzeczywisty poziom moralny przedstawicieli danego zawodu, zasadne wydaje się stwierdzenie, że „istnienie skodyfikowanych reguł etycznych wpływa w jakiejś mierze (czasem znacznej) na poziom moralny adresatów tych norm, a także – może przede wszystkim – przypomina o wartościach, które są dla danej grupy zawodowej najważniejsze" [Lazari-Pawłowska 1994, s. 180]. W każdym zawodzie – pisze Ija Lazari-Pawłowska – występują konflikty, z którymi człowiek musi uporać się sam, ale skodyfikowanie postulatów moralnych, traktowanie pewnych norm jako nieprzekraczalnych w żadnych okolicznościach oraz egzekwowanie wierności tym normom jest sprawą społecznie doniosłą. Zaniechanie moralnych postulatów i rezygnacja z moralnej refleksji – zwłaszcza gdy zachowania lub działania przedstawicieli danego zawodu naruszają obowiązujące ich normy etyczne (media dość często informują o korupcji w służbie zdrowia, policji czy właśnie wśród urzędników), a praktyka w sposób zasadniczy odbiega od postulowanych wzorów – wydaje się tym bardziej niewłaściwe [Tamże].

1. Kodeksy etyczne w administracji publicznej

Proces formułowania i wdrażania standardów etycznych, będących podstawą funkcjonowania służby cywilnej, rozpoczął się w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Początkowo ciężar kształcenia urzędników, ale też kształtowania postaw etycznych nowych kadr administracji, spoczął na Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Równolegle do tych działań prowadzono prace nad projektami ustaw o służbie cywilnej, które zakończyły się jej uchwaleniem w 1996 roku. Kodyfikacja, wdrażanie i upowszechnianie standardów etycznych nabrały przyspieszenia pod koniec lat dziewięćdziesiątych, przybierając z jednej strony kształt wspomnianego już Kodeksu Etyki Służby Cywilnej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

(2002 r.), z drugiej zaś strony – formę szkoleń z zakresu etyki, wprowadzanej w administracji instytucji doradców ds. etyki. Wśród czynników wymuszających formułowanie i wdrażanie standardów etycznych, będących podstawą funkcjonowania służby cywilnej, wymienia się m.in.: odbudowę etosu służb publicznych Trzeciej RP; proces integracji europejskiej (konieczność działania administracji według wspólnych unijnych zasad, właśnie w oparciu o wspólne standardy etyczne i zawodowe kadr urzędniczych); a także postępującą degradację etyki służb publicznych. Wpływ na niskie morale zawodowe pracowników administracji, w tym uzależnienie administracji od wpływów politycznych, jest dziedzictwem PRL-u, podkreśla Tomasz Grosse. „Tradycja nadmiernego upolitycznienia środowiska urzędniczego przetrwała okres PRL-u i została przeniesiona do praktyki administracyjnej demokratycznej Polski. (…) Widoczna jest erozja systemu etyki zawodowej administracji" [Grosse 2000, s. 35]. Dziedzictwo PRL-u jest widoczne nie tylko w upolitycznieniu administracji czy nikłej znajomości wśród urzędników i polityków pewnych oczywistych zasad etycznych, obowiązujących w państwach o długiej tradycji demokratycznej, jest też obecne w praktyce urzędów, np. wśród urzędników wciąż jest pamiętany Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[4]; nadal też zdobi on tablice informacyjne niektórych urzędów. Autorzy raportu na temat warunków pracy w sądach rejonowych z zaskoczeniem odnotowali jego obecność w budynkach sądów Trzeciej RP: „(…) w holu na parterze, obok tablicy ogłoszeń, w ramce pod szkłem, wisi Kodeks powinności urzędników państwowych PRL zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów gen. armii Wojciecha Jaruzelskiego z dnia 22 VII 1984 r." [Bojarski, Swaton 1998, s. 26].

Zapewne ten dokument miał także na myśli Krzysztof Kiciński, który podczas zorganizowanej w 1996 roku przez KSAP konferencji „Służba cywilna a etyka w życiu publicznym" zgłosił postulat opracowania kodeksu etycznego pracowników służby cywilnej, uzasadniając, iż wciąż obowiązują peerelowskie dokumenty, które nie przystają do nowych warunków społeczno-politycznych ani wymagań demokratycznego państwa: „Warto rozważyć, czy jednak nie powinien powstać kodeks profesjonalnej etyki pracownika państwowej służby cywilnej, bo przecież niektóre dokumenty z wczesnych lat osiemdziesiątych nie mogą tej roli odgrywać. Wobec słabej znajomości zasad mógłby on pełnić choćby funkcję informacyjną. Stałoby się jednak niedobrze, gdyby kodeks taki został środowisku urzędniczemu po prostu narzucony przez władze. O wiele korzystniejsza byłaby sytuacja, gdyby w jego przygotowaniu uczestniczyło samo środowisko zawodowe" [Kiciński 1996, s 141].

[4] Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dania 22 lipca 1984 r. w sprawie ogłoszenia *Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, MP 1984, nr 20, poz. 135.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Postulat przybrał formę konkretnych kodyfikacji, powstał nie tylko Kodeks Etyki Służby Cywilnej (2002 r.), ale także Kodeks prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów (2005 r.). Ponadto w wielu urzędach miast, gmin, w urzędach powiatowych czy marszałkowskich zaczęły być wprowadzane kodeksy etyczne dla zatrudnionych w nich pracowników (tylko w wyniku ogólnopolskiej akcji „Przejrzysta Polska", w latach 2005–2006 około 500 samorządów stworzyło wewnętrzne kodeksy etyczne, spełniające standardy określone przez organizatorów)[5]. Należy dodać, że próbę ujednolicenia standardów etycznych pracowników samorządowych podjęto w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego[6], opracowując Kodeks etyki pracowników samorządowych[7], ale – na co wskazują wyniki badań – pełni on rolę jednego z dokumentów, na którym wzorują się twórcy kodeksów etycznych w urzędach samorządowych różnego szczebla. Równie często, jeśli nie najczęściej, odwołują się oni do Ustawy o pracownikach samorządowych (zwłaszcza rozdziału o obowiązkach i prawach pracownika samorządowego), Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, a także wytycznych organizatorów programu „Przejrzysta Polska" [Bąk 2007, s. 191].

Można przypuszczać, że liczba kodeksów etycznych w administracji samorządowej, tworzonych przez urzędy gminne, powiatowe czy marszałkowskie, będzie nadal rosła, co spowoduje, że coraz bardziej istotny stanie się także problem jakości tych dokumentów. Wyniki badań wskazują, że większość kodeksów etycznych, przygotowanych przez władze samorządowe (publikowanych

[5] Pierwszy Kodeks Etyczny został wydany dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Zob.: *Kodeks Etyki Pracowników Samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku*, Zarządzenie nr 23/03 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 11 czerwca 2003 roku.

[6] Program Rozwoju Instytucjonalnego stanowił część Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, realizowanego przez MSWiA w latach 2001–2004, a współfinansowanego ze środków Banku Światowego. Podstawowym celem programu było doskonalenie metod zarządzania w samorządzie terytorialnym, w tym lepsze przygotowanie instytucjonalne samorządów do wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

[7] „Kodeks wyznacza standardy postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych. Jako najważniejsze zasady, których powinni oni przestrzegać, kodeks wymienia: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywność, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, jawność, dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami. Obszerna część kodeksu dotyczy sposobu wykonywania zadań przez pracowników samorządowych. Zawarte są tam wskazówki dotyczące sytuacji, których mają unikać, lub sposobu rozwiązania sytuacji trudnych etycznie. Kodeks podkreśla znaczenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych pracowników samorządowych jako istotnych warunków zatrudnienia, awansu i wynagradzania. Sankcją za nieprzestrzeganie postanowień kodeksu jest odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna. Zadaniem kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego jest upowszechnianie zasad zawartych w Kodeksie wśród podległych im pracowników, wspólnoty samorządowej oraz mediów, celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad". J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności...*, jw., s. 156.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

na stronach internetowych urzędów), mimo że nie zawiera regulacji odbiegających od ogólnych standardów etycznych i obyczajowych, budzi wiele zastrzeżeń, np. charakteryzuje je nadmierna ogólnikowość, nadużywany jest w nich język prawniczy, często też brakuje w nich wskazań dotyczących istnienia podmiotów kontrolujących przestrzeganie zapisów kodeksowych [Banajski 2007, s. 160]. Poza tym Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest adresowany do członków korpusu służby cywilnej, reprezentujących wyłącznie administrację rządową i póki co nic nie zapowiada, by – wzorem innych państw – służba cywilna została w Polsce rozszerzona także na administrację samorządową, co umożliwiłoby powstanie jednego kodeksu etycznego dla obu szczebli administracji. Jak dotąd bardziej prawdopodobne wydaje się to, że będą nadal tworzone odrębne kodeksy dla różnych służb publicznych. Jak podkreślają sceptycy takich rozwiązań: „Będą powstawać formalnie odrębne, chociaż treściowo całkowicie pokrewne, reglamentacje etyczno-obyczajowe dotyczące wybieranych bezpośrednio wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, pracowników samorządowych różnych szczebli (…) również tzw. administracja zespolona będzie, zgodnie z tradycją, tworzyć bądź doskonalić swoje środowiskowe kodeksy etyczne" [Tamże]. Jednak sceptycyzm budzi także możliwość powstania jednego kodeksu etycznego służby publicznej czy uzupełniającego go kodeksu postępowania etycznego służb publicznych. Uzasadnia się to przede wszystkim wielością występujących w Polsce pragmatyk urzędniczych, ich skomplikowanym charakterem i niejednolitością (regulacje pragmatyki urzędniczej zawierają m.in. przepisy Ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej czy Policji), które niejako wymuszają tworzenie szczegółowych i odrębnych kodeksów etycznych, będących pochodną prawno-organizacyjnego zróżnicowania grup pracowniczych w służbie publicznej [Dobkowski 2007, s. 166].

Powyższe argumenty i zastrzeżenia nie umniejszą wagi postulatów, by rosnąca liczba kodeksów etycznych w administracji była proporcjonalna do ich jakości, a kodeksowe normy wywierały rzeczywisty wpływ na działanie służb publicznych. „W Polsce – pisze Ryszard Wiśniewski – za redagowanie kodeksów biorą się zbyt często ludzie, którzy nie mają zielonego pojęcia o etyce, o moralności i jej prawidłach, o kontekście aksjologicznym etyki. Etyka wydaje się wszystkim prosta i łatwa, jak prowadzenie interesów. Nie najlepszym sposobem na wylegitymowanie się kodeksem (bo jest moda, bo wypada) jest przepisywanie kodeksów innych firm, instytucji" [Wiśniewski 2005, s. 139]. Najczęściej, zdaniem autora powyższej diagnozy, dochodzi do sytuacji, że kodeksy etyczne obowiązują, ale nie ma autentycznej troski o moralność zawodu lub funkcjonowania instytucji, a w konsekwencji jest niska społeczno-zawodowa popularność etycznych kodyfikacji, często objawiająca się lekceważącym stosunkiem do leżących na odległej półce kodeksów[8]. Mimo tych zastrzeżeń

[8] R. Wiśniewski, *Etyka zawodowa – jej współczesne treści i funkcje*, <http://www.kpsw.pl/files/Etyka_zawodowa.rtf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

uważa on, że najgorsza byłaby sytuacja, gdyby etycy, profesjonalni znawcy procesów tworzenia kodeksów etycznych, zamiast pomocy w ich tworzeniu, doradzaniu lub krytycznej refleksji – odwróciliby się od kodeksów z poczuciem wyższości.

Zalety kodeksowej formy wyrażania etycznych powinności urzędników sprawiają, że nie tylko w Polsce, ale też na świecie, ich liczba ulega szybkiemu pomnożeniu; powszechny jest też pogląd, że jakość administracji publicznej zależy w znacznej mierze od stosowanych w codziennej praktyce urzędniczej standardów moralnych [Tokarczyk 2007, s. 272]. W większości państw są podejmowane działania mające na celu promowanie wartości i wzmacnianie postaw etycznych urzędników, choć inicjatywy te mogą różnić się pod względem konkretnych rozwiązań instytucjonalnych, np. niektóre państwa kładą nacisk na wieloletnie, długofalowe kultywowanie pożądanych zachowań etycznych, bez ich szczegółowego regulowania – przywiązuje się w nich „większą wagę do upowszechniania postaw zgodnych z przyjętymi (zwyczajowo bądź w aktach prawnych) wartościami i standardami poprzez promowanie wzorcowych rozwiązań i poprzez wysokie wymagania stawiane urzędnikom publicznym" [Filek 2004, s. 57]. Model taki jest rozpowszechniony w państwach skandynawskich, ale w Szwecji sytuacja pod tym względem wydaje się wyjątkowa jak na standardy europejskie, a nawet światowe. Szwecja nie ma kodeksu etyki służb publicznych ani regulacji prawnych określających pożądane czy właściwe zachowania urzędników. „Szwedzcy urzędnicy kierują się w swoich decyzjach zdrowym rozsądkiem czy po prostu przyzwoitością. Brak jest także uregulowań tworzących służbę cywilną, jednak dla wszystkich jest oczywiste, jakie zachowanie jest etyczne, a jakie nie jest"[9]. W innych państwach, np. Wielkiej Brytanii, Francji czy Stanach Zjednoczonych, w aktach prawnych są szczegółowo określane standardy zachowań urzędników państwowych, nadto drobiazgowo jest regulowany sposób postępowania pracowników administracji w sytuacjach wątpliwych etycznie lub zagrożonych wystąpieniem konfliktu interesów [Tamże].

Obecnie w ponad jednej trzeciej państw OECD jednym z podstawowych elementów, tworzących infrastrukturę etyczną w administracji, są kodeksy etyczne [Bertok 2001, s. 51–78]. Dokumenty te w podobny sposób ujmują podstawowe zasady etyki urzędniczej, tj. profesjonalizm, neutralność polityczną, rzetelność, bezstronność, jawność, poufność, zaufanie obywateli do urzędników czy unikanie konfliktu interesów [Tokarczyk 2007, s. 276]. W ten sam sposób określają także dobro najwyższe, wartość centralną, jaką dla urzędników administracji publicznej jest interes publiczny – dobro społeczeństwa jako całości. Z nią też związane są inne kluczowe wartości w służbie publicznej. Są to: wartości demokratyczne – zalicza się do nich wspomaganie ministrów, zgodne z konstytucją i prawem, w wypełnianiu demokratycznych misji i umac-

[9] Zob. *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Warszawa 2000, s. 91.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nianiu publicznego zaufania. Urzędnicy, wspomagając funkcjonariuszy politycznych, muszą być lojalni wobec interesu publicznego, reprezentowanego przez demokratycznie wybrane władze i zawartego w konstytucji i ustawach; wartości zawodowe zawierają takie elementy, jak np. kompetencje, doskonalenie zawodowe, efektywność, bezstronność, innowacyjność, działanie na rzecz klienta, partnerstwo czy praca zespołowa; wartości etyczne obejmują wspólne dla całego społeczeństwa wartości, takie jak np. prawość, uczciwość, bezstronność, odpowiedzialność, roztropność, bezinteresowność, poszanowanie prawa; wartości ludzkie – bliskie wartościom etycznym, zawierają wartości egzystencjalne, np. człowieczeństwo, istotne dla stosunków międzyludzkich, np. szacunek, tolerancja, dobre zachowanie, poszanowanie godności człowieka [Hausner 2005, s. 254].

Warto wspomnieć, że próbę ujednolicenia zasad etyki zawodowej urzędników administracji w skali międzynarodowej podjął Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych, tworząc katalog szczegółowych reguł, którymi powinni kierować się w pracy urzędnicy, np.: oddanie swych indywidualnych uzdolnień w służbę państwu; podporządkowanie własnych interesów interesom państwa; obowiązek uczciwości i bezstronności w obcowaniu z obywatelami; działanie w sposób sprawiedliwy; wystrzeganie się działań mogących wzbudzać podejrzenie o wykorzystywanie urzędu dla celów prywatnych; uznanie nadrzędności zaufania społecznego do pełnionego przez urzędnika stanowiska i autorytetu rządu nad własną, prywatną działalnością; niekierowanie się w pełnieniu zawodowych obowiązków uprzedzeniami; nienadużywanie władzy wobec podwładnych i petentów; rozważne dysponowanie środkami publicznymi. Do reguł Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych odwołuje się wiele państw [Bittner, Stępień 2000, s. 58]. Oprócz wspólnego katalogu wartości i zasad podobna jest również struktura kodeksów etycznych, które zazwyczaj odnoszą się do takich kwestii, jak: definicja grupy docelowej, tzn. osób, do których zapisy są adresowane; umiejscowienie tej grupy w ramach określonej struktury administracyjnej; obowiązki urzędników wobec społeczeństwa; ujawnianie majątku, zasobów pieniężnych i innych walorów majątkowych urzędników; zachowanie w sytuacji powstania konfliktu interesów; nadużywanie władzy wynikającej z zajmowanej pozycji; wykorzystywanie zasobów publicznych dla korzyści prywatnych; postępowanie po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć; definiowanie zachowań i ich sposobów, sytuacji lub postępowania naruszających kodeks; stosowanie sankcji w przypadku naruszenia zapisów kodeksu [Filek 2004, s. 85].

Barbara Kudrycka, analizując kodeksy etyczne funkcjonujące w administracji publicznej Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, również zwraca uwagę na podobieństwa dotyczące treści i struktury kodeksów etycznych. Większość z nich zaczyna się od ogólnej preambuły o potrzebie regulacji zachowań zawodowych, określa krąg adresatów kodeksowych norm, a także zawiera

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

mniej lub bardziej szczegółowe regulacje odnoszące się m.in. do: relacji między urzędnikami a np. radnymi czy politykami; konfliktu interesów (np. ujawnienie interesów finansowych, dodatkowe zatrudnienie, przyjmowanie honorariów poza urzędem itp.); przepływu informacji (np. ujawnienie lub nadużycie informacji, publikacja informacji personalnych itp.); działalności politycznej (np. prowadzenie akcji politycznej w urzędzie, komentarze polityczne); stosunku pracy (np. dyskryminacja rasowa czy religijna, aktywność związkowa itp.); spraw personalnych (np. posłuszeństwo w wykonywaniu poleceń, poszerzanie wiedzy zawodowej oraz kompetencji itp.); kultury osobistej (np. używanie alkoholu i narkotyków, ochrona niekompetencji itp.); stosunków ze społeczeństwem (np. propozycje i postulaty społeczne, skargi i wnioski itp.). Często też zakres oddziaływania kodeksów etycznych jest ograniczony przez rodzaj zawartych w nich sankcji. Najczęściej są to: nagana, nagana publiczna lub wykluczenie ze stowarzyszenia profesjonalnego [Kudrycka 1995, s. 181––182]. Z kolei, wśród wymienianych przez autorów opracowań różnic między obowiązującymi dokumentami najczęściej jest podkreślana kwestia umiejscowienia kodeksu etycznego w porządku prawnym danego państwa. Na przykład są kraje, w których kodeks etyczny stanowi część ustawy przyjmowanej przez parlament (zwykle jest to ustawa o służbie publicznej), oraz takie, w których kodeks etyczny nie ma charakteru aktu prawnego i jest wprowadzony jako rezolucja rządu (kodeks ma wówczas charakter sektorowy – odnosi się do określonej grupy pracowników sektora publicznego lub określonych urzędów). W przypadku obu tych rozwiązań, podkreśla Barbara Kudrycka, kodeks ma charakter dokumentu wzorcowego, na podstawie którego poszczególne urzędy mogą sporządzać własne kodeksy [Kudrycka 1995].

Dokumentem, którego zasady należą do najczęściej cytowanych reguł etyki urzędniczej i który jednocześnie stanowi wzór (model) dla tworzonych w różnych państwach kodeksów etyki służb publicznych, jest tzw. Kodeks Nolana opracowany przez brytyjską Komisję ds. Standardów Życia Publicznego (1995 r.)[10]. Tworzy go siedem zasad obowiązujących w służbie publicznej: bezinteresowność (*Selflessness*) – rozumiana jako podejmowanie działań w imię interesu publicznego i niepodejmowanie jakichkolwiek działań, które stwarzałyby podejrzenia o istnieniu związku między interesem publicznym a interesem prywatnym; integralność (*Integrity*), tłumaczona często jako „prawość", a więc niewchodzenie w żadne zależności natury finansowej, materialnej lub osobistej od osób i organizacji, które mogłyby mieć wpływ na wykonywanie obowiązków publicznych; obiektywizm (*Objectivity*) – czyli oparcie decyzji wyłącznie na kryteriach merytorycznych; odpowiedzialność (*Accountability*) – poddawanie się kontroli społecznej i odpowiednim formalnym procedurom wyjaśniającym;

[10] Na temat prac komisji i przygotowanego raportu zob. także szerzej: A. Pol, *Etyka w życiu publicznym. Podsumowanie pierwszego raportu komisji Nolana w sprawie etyki w życiu publicznym*, „Biuletyn Służby Cywilnej" 1997, nr 5–6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jawność/otwartość (*Openness*) – w której nacisk położony jest na dostęp do informacji, a także publiczne/jawne uzasadnianie podjętych decyzji; uczciwość (*Honesty*) – zdecydowane, czytelne rozwiązywanie wszelkich konfliktów interesów na korzyść interesu publicznego; przywództwo (*Leadership*) – nałożenie na osoby piastujące stanowiska kierownicze obowiązku dbania o standardy etyczne, a także promowanie i wspieranie postaw etycznych podwładnych[11]. Powyższe zasady, choć bardzo ogólne, wydają się na tyle elastyczne, że można je odnieść praktycznie do wszystkich aspektów etycznych związanych ze sprawowaniem funkcji publicznych. Zasady te były przedmiotem pierwszej rekomendacji Komisji ds. Standardów Życia Publicznego, w kolejnych natomiast zwracano uwagę m.in. na potrzebę tworzenia przez wszystkie urzędy publiczne kodeksów etycznych, podkreślano znaczenie szkoleń uwrażliwiających służby publiczne na przestrzeganie standardów etycznych, a także eksponowano nieodzowność działań kontrolnych [Kurczewski 2003, s. 140].

W wielu krajach kodeksy etyczne są wspierane dodatkowymi regulacjami – przybierają one różne formy czy nazwy, np. kodeks postępowania, informator, przewodnik, instrukcja, wytyczne – które uszczegółowiają i interpretują kodeksowe normy, często przedstawiając je w bardziej praktycznej formie [Filek 2004]. Stosowane są też inne mechanizmy lub instytucje wspomagające oddziaływanie kodeksów etycznych, np. szkolenia (często obligatoryjne), podczas których jest przekazywana wiedza na temat zasad etycznych, czy powoływanie tzw. urzędników ds. etyki (*ethics officer*) – ich zadaniem jest zorganizowanie systemu przekazywania informacji o nadużyciach od pracowników do kierownictwa, a także służenie radą pracownikom, którzy mają problemy natury etycznej. Instytucja *ethics officer* opiera się w znacznej mierze na adaptacji procedury *whistleblowing* do praktyki funkcjonowania urzędów[12]. Termin *whistleblowing* nie ma odpowiednika w języku polskim, czasem określa się go jako „odgwizdywanie", „przeciek", „bicie na alarm"; w języku angielskim natomiast oznacza „sygnalizowanie" polegające na tym, że urzędnicy informują osoby odpowiedzialne za sprawy etyczne czy dyscyplinarne lub po prostu media o sprzeniewierzeniu się przez innych urzędników (np. kolegów z pracy) idei apolityczności, uczciwości, rzetelności lub o złamaniu przez nich obowiązującego kodeksu etycznego. Jeśli urzędnik nie udowodni swojej informacji przed nie-

[11] Tamże.

[12] „Pojęcie pojawiło się w Ameryce w latach 70. – odnosi się do osoby, która informuje opinię publiczną o niedozwolonych lub nielegalnych działaniach innych pracowników za pośrednictwem mediów lub powoływanych specjalnie do tego celu komisji. W Holandii używa się określenia *bell-ringers*, w Polsce tłumaczy się to jako: odgwizdanie lub bicie na alarm. (…) Takie postępowanie pracownika nie spotyka się zazwyczaj z akceptacją instytucji, która przyjmuje je jako nielojalność. Jednakże jeśli odgwizdujący faul przed powiadomieniem opinii publicznej wykorzystał wszystkie możliwości wyeliminowania nieprawidłowej sytuacji lub jej poprawy, działając wewnątrz instytucji, to z perspektywy etycznej przysługuje mu prawo podjęcia działań dalej idących, aż po wykorzystanie np. mass mediów". J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności…*, jw., s. 17, 51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zależnym organem, czekają go sankcje służbowe lub karne. Często podkreśla się funkcję wychowawczą i profilaktyczną *whistleblowing*, a w wielu krajach istnieje obowiązek informowania przez urzędników o przypadkach nieetycznego zachowania współpracowników. Określa się także szczegółowe procedury zgłaszania tego typu przypadków, np. we Francji urzędnicy mają możliwość zgłaszania przypadków korupcji popełnionych przez innych urzędników do Centralnej Służby Antykorupcyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości; od 2001 roku w Kanadzie obowiązuje dokument *Polityka dotycząca wewnętrznych zasad ujawniania informacji na temat wykroczeń w miejscu pracy*, opisujący procedury ujawniania wykroczeń i określający sposoby zabezpieczenia dla osób, które takie informacje przekazują [Filek 2004, s. 84]; w Wielkiej Brytanii Civil Service Code zawiera artykuł 12, informujący, że urzędnik, który zgodnie z obowiązującymi procedurami przedstawił (zgłosił) problem nieetycznych zachowań i uważa, że sprawa nie została odpowiednio podjęta, może przedstawić/skierować stosowany raport do Biura Komisarzy SC [Gay 2006, s. 5][13].

W Polsce przepisy prawa nie nakładają na urzędników obowiązku informowania np. przełożonych o nieetycznych zachowaniach lub podejrzeniu o korupcję innych pracowników; nie ma też regulacji, które gwarantowałyby ochronę prawną osobom informującym o tego typu sytuacjach [Krajewski 2000/2001, s. 111]. Ponadto, jak wynika z badań ISP, nie ma akceptacji dla *whistleblowing* jako procedury pożądanej i przynoszącej dobre efekty w zapobieganiu zachowaniom nieetycznym – za potrzebną i przydatną w walce z korupcją uznał ją niecały 1% badanych członków korpusu SC, choć jednocześnie zdecydowana większość respondentów (83,6%) wyraziła przekonanie, że zachowania nieetyczne należy ujawniać, 14% badanych miało zdanie przeciwne [Kucharczyk, Trutkowski 2004, s. 65]. Deklaracjom o konieczności ujawniania zachowań nieetycznych towarzyszy przekonanie, że nie ma w urzędach żadnych mechanizmów ani instytucji, które umożliwiałyby ujawnianie tego typu przypadków – 50% badanych wyraziło taki pogląd, a 45% miało zdanie przeciwne. Należy dodać, że nie tylko wśród urzędników procedura *whistleblowing* budzi zastrzeżenia. W dyskusjach często pojawiają się głosy podające w wątpliwość możliwość szybkiego wprowadzenia czy wykorzystania jej w polskich realiach: „Po pierwsze dlatego, że samo w sobie to narzędzie jest dość kontrowersyjne. Po drugie dlatego, że w polskich realiach (ogromnego bezrobocia) pracownikom

[13] The Civil Service Code, Parliament and Constitution Centre, February 2006, s. 5. Art. 11. „Where a civil servant believes he or she is being required to act in a way which: is illegal, improper, or unethical; or is in breach of constitutional convention or a professional code; or may involve possible maladministration; or is otherwise inconsistent with this Code; he or she should report the matter in accordance with procedures laid down in the appropriate guidance or rules of conduct for their department of Administration. A civil servant should also report to the appropriate authorities' evidence of criminal or unlawful activity by others and may also report in accordance with the relevant procedures if he or she becomes aware of other breaches of this Code or is required to act in a way which, for him or her, raises a fundamental issue of conscience". Tamże, s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jest trudno je zastosować; wymaga bowiem dużej odwagi [demaskatorzy często spotykają się z niechęcią bądź wykluczeniem ze środowiska – *przyp. J.A.*]. Po trzecie dlatego, że w Polsce idea dobra wspólnego czy, jak kto woli, postawy obywatelskiej jest w zaniku. Po czwarte, w Polsce ten instrument jest za mocno kojarzony z donosicielstwem, tak źle zapisanym w naszej narodowej pamięci" [Filek 2005, s. 146], a także zbiera opinie jednoznacznie negatywne: „Negatywnie oceniam system *whistleblowingu*, ponieważ pozostaje on w jawnej sprzeczności z przyjętą przeze mnie kantowską miarą moralności. Jest to wyjątkowo wymowny przykład instrumentalnego posługiwania się pracownikami i nakłaniania ich do tego, by w ten sam sposób odnosili się do siebie" [Podrez 2005, s. 140–142].

Instrumentem służącym do podnoszenia poziomu etycznego są także komisje lub komitety do spraw etyki, których zadaniem jest kreowanie polityki etycznej i standardów etycznego postępowania pracowników administracji publicznej – w systemie polskiej służby cywilnej rolę taką pełni Rada Służby Cywilnej. Wymienione instytucje, procedury i rozwiązania prawne, wzmacniające etyczne działanie administracji publicznej, tworzą system określany często jako „infrastruktura etyczna" administracji. Skuteczność ich oddziaływania zależy od wielu czynników, m.in. silnego politycznego wsparcia dla realizacji celu, jakim jest etyczne działanie administracji; dobrego, egzekwowalnego prawa regulującego standardy właściwego zachowania; działań na rzecz socjalizacji urzędników (edukacja, szkolenia) czy zapewnienia odpowiednich warunków wykonywania służby, np. gwarancji zatrudnienia, odpowiednio wysokich płac [Długosz 2005, s. 257][14]. Można również spotkać stwierdzenia, że w Polsce jesteśmy dopiero na początku budowy etosu administracji publicznej i walka z wieloma patologiami obecnymi w administracji wymaga skoordynowania, a także wzajemnego uzupełniania się podejmowanych działań, tj. poza wprowadzanymi kodeksami etycznymi i prawnymi regulacjami należy skutecznie prowadzić dochodzenia w przypadkach naruszeń zasad etycznych i zawodowych, karać wszystkich, którzy zasady te naruszają, a także chronić tych, którzy postępują godnie i zgodnie z normami prawnymi, wartościami etycznymi i etosem urzędniczym [Kudrycka 2004, s. 209].

1.1. Kodeks Etyki Służby Cywilnej

Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest dokumentem scalającym w jeden zbiór standardy etyczne w służbie cywilnej. Treść i forma KESC nawiązują do zasad pragmatyki urzędniczej z okresu Drugiej RP, tj. Ustawy z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej. Istotę regulacji prawnych i zarazem ducha

[14] Zob. szerzej *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*, Occasional Papers no 14. Public Management. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1996, s. 27–44.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

kształtującej się wówczas służby publicznej najlepiej oddają słowa Władysława Makarewicza: „Służbie państwowej nie poświęca się nikt, kto chce dorobić się majątku. Poświęca się człowiek, który chce służyć Państwu tak, jak filantrop tworzy fundację, chcąc służyć społeczeństwu. Jest to zawsze pewnego rodzaju bohaterstwo cywilne”[15]. Ustawa z 1922 roku stanowiła, że urzędnik służby cywilnej ma obowiązek wiernie służyć państwu, przestrzegać ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego rządu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co mu szkodzi[16]. Przepisy zakazywały nadto urzędnikowi wchodzenia w związki lub zmowy zakłócające należyty bieg zarządzania państwem lub tok urzędowania, żądania i przyjmowania bezpośrednio lub pośrednio darów ofiarowywanych w związku z jego funkcją, przysparzania sobie jakichkolwiek korzyści, posiadania przedsiębiorstw prywatnych (rolnych, przemysłowych lub handlowych) na terenie objętym kompetencjami administracyjnymi urzędnika, a nawet występowania bez zezwolenia władzy służbowej w charakterze rzeczoznawcy. W razie naruszenia obowiązków służbowych oraz nagannego zachowania się poza pracą urzędnicy byli pociągani do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej[17].

Oprócz powyższej ustawy wzorem dla KESC były również dokumenty określające standardy etyczne służb publicznych w innych krajach, np. Amerykański Kodeks Etyki Zawodowej Pracowników Służb Państwowych, Kodeks Etyczny Amerykańskiego Związku Administracji Publicznej, Kanadyjski Kodeks Regulujący Sprzeczności Interesów czy wspomniany wcześniej tzw. Kodeks Nolana. Przyjęcie KESC było nadto wypełnieniem zaleceń Rady OECD w sprawie etyki administracyjnej w służbie publicznej (rekomendacji przyjętych w kwietniu 1998 r.) oraz Komitetu Ministrów Rady Europy, który – podobnie jak Rada OECD – skierował do państw członkowskich zalecenia dotyczące Wzorcowego Kodeksu Postępowania Urzędników Państwowych[18]. Projekt KESC został przygotowany przez komisję powołaną przez Szefa Służby Cywilnej w 2000 roku[19]. Do wymienianych wcześniej powodów kodyfikacji standardów etycznych w administracji publicznej twórcy KESC dodają dwa kolejne. Po pierwsze, konieczności zebrania w jednym dokumencie różnych przepisów zawierających treści etyczne dotyczące korpusu SC (znajdują się one m.in. w Ustawie

[15] Cyt. za: R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2007, s. 280.

[16] Ustawa o państwowej służbie cywilnej, Dz.U 1922, nr 67, poz. 606.

[17] Tamże.

[18] Podobnie jak zalecenia Rady OECD, również zalecenia nr R (2000) 10 Komitetu Ministrów Rady Europy, skierowane do państw członkowskich, dotyczące Wzorcowego Kodeksu Postępowania Urzędników Państwowych, stanowiły podstawę do opracowania Kodeksu Etyki Służby Cywilnej w Polsce.

[19] Zarządzeniem nr 3 z dnia 20 kwietnia 2000 roku Szef Służby Cywilnej powołał komisję do opracowania projektu kodeksu etyki zawodowej korpusu służby cywilnej w składzie: przewodnicząca komisji: Barbara Kudrycka; członkowie komisji: Maciej Graniecki, ks. Franciszek Kampka, Marek Kosewski, Jacek Kurczewski.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

o służbie cywilnej, Konstytucji, Kodeksie Postępowania Administracyjnego oraz ustawie „antykorupcyjnej"). Miało to uczynić bardziej przejrzystym katalog powinności etycznych, ułatwić interpretację konkretnych sytuacji zdarzających się w praktyce urzędniczej, a także służyć upowszechnieniu zasad etycznych w środowisku urzędniczym. Po drugie, chodziło o dostarczenie w miarę wyczerpującego zbioru zasad i wskazówek postępowania w sytuacjach etycznych, zwłaszcza szczególnie trudnych czy niejasnych. „Łatwiej jest – piszą twórcy KESC – właściwie postępować, jeśli się wie, jakie postępowanie jest oczekiwane. Kodeks pozwala dokonać wyboru między zachowaniami pożądanymi a niewłaściwymi. Jest drogowskazem w urzędniczym życiu zawodowym (...) powinien być też zwierciadłem, w którym można będzie sprawdzać swoje postępowanie"[20]. Wśród różnorodnych funkcji, jakie miał spełniać kodeks, podkreślano: (1) inspiracyjną – kodeks ma motywować i inspirować do pożądanego działania, a tym samym budować etos służby cywilnej; (2) stymulującą – sygnalizowanie adresatom kodeksowych norm dylematów i problemów związanych z etycznym administrowaniem, a wraz z tym pogłębianie ich wrażliwości na nieetyczne zachowania w służbie; (3) dyscyplinującą – podkreślenie, że kodeks, będąc zbiorem kanonów postępowania, stanowi jednocześnie dla podmiotów egzekwujących właściwe postępowanie i przestrzeganie obowiązków podstawę oceny i interpretacji naruszeń; (4) doradczą – wypracowane dzięki kodeksowi orzecznictwo komisji dyscyplinarnych będzie pomocne do interpretacji naruszeń standardów etycznych, ale też tworzenia zaleceń dotyczących orzecznictwa komisji dyscyplinarnych; (5) informacyjną – dla urzędników kodeks stanowi wiedzę na temat tego, jakie zachowania są w działaniach administracji pożądane, dla obywateli natomiast jest informacją o tym, jakie przysługują im prawne i etyczne roszczenia dotyczące pożądanych zachowań urzędników; (6) ochronną – działający zgodnie z prawem i kodeksem etycznym urzędnicy mogą być chronieni przed polityczno-partyjnymi naciskami, a nawet przed niezasłużoną dymisją czy degradacją[21]. Warto też podkreślić, że w pracach nad Kodeksem Etyki Służby Cywilnej, budując wzór osobowy urzędnika służby cywilnej, odwoływano się do wzoru osobowego obywatela w ustroju demokratycznym sformułowanego przez Marię Ossowską; drugim autorytetem, przywoływanym przez członków komisji, był Leon Petrażycki. Do wpływu, jaki obie postaci wywarły na podstawę teoretyczną sformułowanego wzoru urzędnika, powrócę w dalszej części pracy.

W listopadzie 2000 roku przygotowany przez komisję projekt przedstawiono uczestnikom konferencji „Etyka w służbie cywilnej", zorganizowanej przez Urząd Służby Cywilnej; został też umieszczony na oficjalnych stronach internetowych USC oraz rozesłany do urzędów objętych pragmatyką służby cywilnej,

[20] Zob. <http://www.usc.gov.pl>.

[21] B. Kudrycka, *Prace nad projektem Kodeksu Etyki Służby Cywilnej – główne zagadnienia*, Konferencja „Etyka w służbie cywilnej", 24 listopada 2002 roku (maszynopis).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

różnych instytucji (np. związków zawodowych działających wśród pracowników administracji rządowej), do wyższych szkół administracji publicznej oraz dziennikarzy – generalnie środowisk i osób zainteresowanych funkcjonowaniem służby cywilnej. Rozpoczęto w ten sposób dyskusję, która miała na celu upowszechnienie przygotowanych zasad, zaktywizowanie środowiska urzędników i zdobycie akceptacji dla nowego dokumentu.

Warto również przypomnieć, że członkowie komisji rekomendowali Szefowi Służby Cywilnej powołanie Komisji Etyki – instytucji niezależnej, w której skład weszliby eksperci cieszący się autorytetem w środowisku administracji, a także autorytety z zewnątrz, spoza urzędów. Wśród argumentów przemawiających za powołaniem Komisji Etyki wymieniano nie tylko konieczność posiadania przez służbę cywilną profesjonalnego organu, zajmującego się wyłącznie sprawami etyki, ale także uzasadniano, iż działające w urzędach komisje dyscyplinarne nie zapewniają bezstronności i niezależności toczących się postępowań, tj. są powoływane przez dyrektorów generalnych spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie, zaś Wyższa Komisja Dyscyplinarna powoływana jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej. Do zadań komisji miało należeć m.in.: gromadzenie orzecznictwa; ochrona dobrego imienia służby cywilnej; popularyzowanie etycznej służby cywilnej; funkcja edukacyjna (szkolenie członków korpusu służby cywilnej); odpowiadanie na zapytania w kwestiach etycznych kierowane przez członków korpusu służby cywilnej i komisje dyscyplinarne; analiza działań korupcjogennych w administracji i przedstawianie zaleceń w tym zakresie; coroczna analiza kodeksu i kazusów oraz przygotowywanie modyfikacji kodeksu wzorcowego postępowania; pomoc dyrektorom generalnym i komisjom dyscyplinarnym; przyjmowanie skarg od członków korpusu SC i obywateli w związku z nieetycznymi działaniami i zachowaniami urzędników; ochrona osób zwracających się ze skargami do Komisji Etycznej (w przypadkach szczególnych komisja miała sama przeprowadzać postępowanie wyjaśniające); publikacja raz do roku sprawozdania ze swoich działań; informowanie o sytuacjach etycznie kontrowersyjnych. Komisja Etyki nie powstała, co więcej, nie powołano innej, wzorowanej na postulatach twórców KESC instytucji, która doradzałaby, prowadziła konsultacje dla pracowników służby cywilnej, pomocne w rozwiązaniu trudnych problemów i dylematów etycznych, jakich doświadczają w praktyce zawodowej. „Dotychczasowa praktyka wskazuje, że w przypadku problemów związanych z etyką zawodową pracownicy mogą jedynie zwracać się do przełożonych, do biur prawno-organizacyjnych lub komórek personalnych w urzędach, w których są zatrudnieni" [Krajewski 2000/2001, s. 110]. Trudno tego typu rozwiązania uznać za ułatwiające pracownikom informowanie o drażliwych, trudnych zawodowo sytuacjach, zwłaszcza gdy spostrzeżenia lub posiadane informacje, np. o nieetycznych czy niezgodnych z prawem zachowaniach, dotyczą ich bezpośrednich przełożonych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Kodeks Etyki Służby Cywilnej został wydany w formie postanowienia Prezesa Rady Ministrów[22], co dodatkowo podkreśliło rolę dokumentu jako zbioru etycznych zaleceń, a nie prawnego instrumentu przymusu czy restrykcji. KESC określił jedenaście wartości etycznych kluczowych dla służby cywilnej. Należą do nich: (1) służebność reprezentowanej przez urzędników władzy państwowej w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle (tzw. zasada służby publicznej) oraz dobra Rzeczypospolitej; (2) praworządność i dbałość urzędników o wizerunek państwa; (3) poszanowanie godności człowieka i obywatela; (4) legalność, rzetelność, sumienność, racjonalność i efektywność w wypełnianiu obowiązków służbowych, w szczególności w odniesieniu do mienia publicznego; (5) lojalność wobec urzędu i zwierzchników z zachowaniem prawa do odmowy wykonania polecenia służbowego tylko w przypadku, gdy prowadzi do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także zawiadamianie zwierzchników o przypadkach niezgodnych z prawem lub noszących znamiona pomyłki poleceń służbowych; (6) powściągliwość w publicznym wypowiadaniu poglądów; (7) rozwój umiejętności profesjonalnych; (8) efektywne współdziałanie z innymi ludźmi i urzędnikami, oparte na ogólnych zasadach etyki i dobrego wychowania; (9) bezstronność i unikanie konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym i interesami osób bliskich, a także, w przypadku uzasadnionego podejrzenia o konflikt, przestrzeganie zasady równego traktowania wszystkich klientów administracji rządowej; (10) jawność działania władz publicznych; (11) neutralność polityczna i lojalność wobec legalnie działających władz państwowych [Hausner 2005, s. 255].

Dokument nie określa sankcji innych niż moralne za naruszenie zawartych w nim norm. Postawa etyczna jest jednak elementem okresowej oceny urzędnika sporządzanej przez przełożonego – wśród obowiązkowych kryteriów oceny wymieniane są: rzetelność i terminowość, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, zorientowanie na osiąganie celów i doskonalenie zawodowe oraz p o s t a w a e t y c z n a[23]. Rezultat okresowej oceny urzędnika

[22] Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, MP 2002, nr 46, poz. 683.

[23] Art. 52: „1. Nie rzadziej niż raz na 24 miesiące i nie częściej niż raz na 12 miesięcy bezpośredni przełożony sporządza na piśmie okresową ocenę urzędnika wraz z wnioskami dotyczącymi jego indywidualnego programu rozwoju zawodowego. 2. Ocena okresowa sporządzana jest nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od dnia podjęcia pracy na danym stanowisku. 3. Ocena okresowa sporządzana jest przed zmianą stanowiska pracy, wiążącą się z istotną zmianą zakresu obowiązków, jeżeli od dnia sporządzenia ostatniej oceny okresowej upłynęło więcej niż sześć miesięcy. 4. Ocena, o której mowa w ust. 1, dotyczy wykonywania przez urzędnika służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Ocenę niezwłocznie doręcza się urzędnikowi służby cywilnej. 5. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej, kierując się potrzebą stałego doskonalenia jakości wykonywania obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej". Zob. Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 roku, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1218.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ma wpływ na jego awans, może być także – jeśli ocena jest zła – podstawą zwolnienia ze służby (ustawa stanowi, że konsekwencją dwukrotnej, następującej po sobie oceny negatywnej może być rozwiązanie stosunku pracy). Ponadto w przypadku naruszenia przepisów ustawy, będących jednocześnie treścią kodeksu (np. wymóg rzetelności, profesjonalizmu, neutralności politycznej czy bezstronności), istnieje możliwość zastosowania kar dyscyplinarnych – kary te są inne w przypadku pracowników i urzędników służby cywilnej[24].

Do 2006 roku, a więc do czasu wprowadzenia zmian w ustawie o służbie cywilnej i powołania Państwowego Zasobu Kadrowego, odpowiedzialność za wdrażanie i upowszechnianie standardów etycznych w służbie cywilnej spoczywała na Szefie Służby Cywilnej i Radzie Służby Cywilnej. Przez okres obowiązywania przepisów z 2006 roku zadania te były realizowane przez Kancelarię Premiera i Radę Służby Publicznej, a obecnie powrócono do instytucji Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej, włączając w zakres ich kompetencji organizację i kontrolę infrastruktury etycznej w korpusie SC.

1.2. Kodeks Etyki Służby Cywilnej w opiniach urzędników

Opisując przygotowania do wprowadzenia KESC, zwracałam uwagę na podejmowane przez Urząd Służby Cywilnej działania promocyjne i informacyjne, które miały na celu zapoznanie nie tylko opinii publicznej, ale przede wszystkim członków korpusu SC z projektem kodeksu, a także uzyskanie akceptacji dla treści dokumentu. Wśród pytań, które wydają się istotne po kilku latach obowiązywania KESC, są m.in. takie: Czy materia kodeksu jest znana i akceptowana przez urzędników? Czy jest im pomocna w praktyce zawodowej? Odpowiedzi urzędników na te i inne pytania dotyczące standardów etycznych SC stanowią podstawę niniejszej analizy. Zebrany podczas wywiadów materiał badawczy konfrontuję z wynikami badań nad świadomością etyczną członków korpusu SC prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (2003 r.) oraz Pracownię Badań Społecznych (2005 r.) na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej, w których m.in. pytano o Kodeks Etyki Służby Cywilnej, o znajomość jego zasad i przydatność w praktyce zawodowej [Kucharczyk, Trutkowski 2004][25].

- **Wiedza na temat KESC**

Rozmówcy pytani o KESC w zdecydowanej większości deklarowali, że wiedzą o jego istnieniu. Spośród 100 urzędników 98 udzieliło odpowiedzi twierdzącej, jedynie dwie osoby nic nie słyszały o KESC – urzędnik, który odszedł z korpusu SC i podjął pracę w innej instytucji, oraz urzędnik MSZ, który prze-

[24] Zob. szerzej tamże.

[25] J. Kucharczyk, C. Trutkowski, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań*, Warszawa 2004; *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, Sopot, sierpień 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

bywał na placówce dyplomatycznej[26]. Nieco inaczej natomiast wygląda rozkład odpowiedzi na pytanie o znajomość treści KESC. Wśród urzędników, którzy wiedzieli, że kodeks istnieje, większość (76 osób) potwierdziła, że zapoznała się z tym dokumentem, tj. „przeczytała", „przejrzała", ale byli również urzędnicy, którzy tekstu kodeksu nie znali w ogóle (22 osoby). Odpowiedziom potwierdzającym znajomość treści KESC towarzyszyły często komentarze wskazujące na niebyt duże zainteresowanie urzędników tym dokumentem (32 osoby). Zamieszczone poniżej cytaty stanowią egzemplifikację prezentowanych najczęściej opinii:

„Z kodeksem zetknąłem się na zasadzie ogólnej – jest wywieszony u nas na dole w urzędzie. Przejrzałem, ale nie zapadł mi szczególnie w pamięci, nie wymaga niczego szczególnego niż to, co powinien robić każdy przyzwoity człowiek..." (R67);

„Coś czytałem, ale chyba dwa lata temu i nie pamiętam, o co tam chodziło…" (R14); „Wczoraj go znalazłam i dzisiaj przed naszym spotkaniem przejrzałam, ale powiem szczerze, do mojego wizerunku dobrego urzędnika nic to nowego nie wniosło. Wcześniej nie zetknęłam się z kodeksem, myślę, że powodem jest fakt, że byłam na urlopie macierzyńskim i nie interesowałam się tym, ale prawdą jest, że moje koleżanki też go nie znały, dopiero ja wczoraj odszukałam go w «Monitorze Polskim», zobaczyły wtedy, że takowy kodeks jest, jak to wydrukowałam, to okazało się, że pierwszy raz go widziały…" (R69); czy takie opinie: „Coś takiego widziałam i wydał mi się śmieszny, szczerze mówiąc. [Dlaczego? – *przyp. J.A.*] No, dokładnie nie pamiętam, bo przejrzałam i odesłałam kolegom, którym również wydał się śmieszny. (…) Ja tego naprawdę nie pamiętam. Ja to przejrzałam i odstawiłam na bok, bo ten kodeks, o ile sobie przypominam, był jakoś naiwnie sformułowany, śmiesznie tak, pasował być może do jakiegoś poziomu szkolnego" (R10); albo takie stwierdzenie: „Półtora roku temu czy dwa lata temu jakoś tak, jak wchodził, przeczytałam, widziałam też pierwszą wersję i strasznie nam się podobało jedno zdanie – śmiechu dużo z tego było, że urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki z poczuciem humoru czy coś takiego. No i to było najlepsze z tego wszystkiego. No, ale wyrzucili. A do kodeksu nie zaglądam, może dlatego, że już nie ma tego poczucia humoru, ale pamiętam o nim…" (R4).

Wśród urzędników, którzy wiedzieli, że KESC istnieje, ale nie znali jego treści, praktycznie nie pojawiały się wypowiedzi świadczące o zakłopotaniu czy zażenowaniu tym faktem. Tylko dwie osoby stwierdziły: „Przepraszam, ale nie przeczytałam kodeksu, wiem, że to brzmi trochę no, trudno się tu usprawiedliwiać…" (R13); „Ze wstydem się przyznam, że nie znam kodeksu służby cywilnej, ale mogę za to powiedzieć jak Kant: «Niebo gwiaździste nade mną, a prawo moralne we mnie». Ja raczej tutaj intuicyjnie odczuwam, co mi wolno,

[26] Urzędnik, który odszedł z korpusu SC, ale nie został wykreślony z listy urzędników służby cywilnej, sporządzonej przez USC.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

a czego nie wolno, i najprawdopodobniej tam [w KESC – *przyp. J.A.*] to odnajdę pięknie opisane…" (R20).

Niektórzy respondenci natomiast, czyniąc z własnej niewiedzy cnotę, odpowiadali: „No pewnie, że go nie znam, bo jest gdzieś tam w jakimś papierze i gdzieś tam leży u mnie w biurku…" (R1); bądź twierdzili, że rozmyślnie nie przeczytali kodeksu, bo i tak nie jest im do niczego potrzebny:

„Nie znam treści, ale nawet jakbym znał kodeks, to na pewno nie zachowywałbym się według niego, tylko według tego kodeksu, który mam w środku, mojego własnego. To jest jakaś abstrakcja i myślę, że inni ludzie mają podobne zdanie. To, że ktoś napisał jakieś bzdury, to jeszcze nic z tego nie wynika…" (R86).

Dwóch rozmówców winą za nieznajomość KESC obarczyło Urząd Służby Cywilnej, który w niewielkim stopniu interesuje się urzędnikami, np. nie prowadzi szkoleń, nie rozprowadza materiałów informacyjnych:

„Słyszałem, ale nie znam i myślę, że to może trochę wynikać z faktu, że Urząd Służby Cywilnej nie do końca ma kontakt ze swoimi urzędnikami. Nasz kontakt z urzędem po zdaniu egzaminu urwał się zupełnie. Oczywiście mogę zaglądać na strony internetowe i pewne rzeczy tam czytać na bieżąco, ale krótko mówiąc, nie ma żadnych dodatkowych szkoleń czy kursów, które urząd by organizował dla swoich urzędników ani też nie rozpowszechniał żadnych materiałów, czegoś takiego nie ma…" (R63);

„Nie znam KESC i dochodzę do wniosku, że Szef Służby Cywilnej niewiele się urzędnikami służby cywilnej zajmuje, niewiele się zajmuje z tego względu, że jeżeli ktoś nie siedzi w Internecie, a nasz dostęp do Internetu jest bardzo ograniczony, jak się nie śledzi w Internecie spraw dotyczących służby cywilnej, to na temat tego, co się dzieje w służbie cywilnej, nic się nie wie, nie ma żadnych publikacji. O tym, że były jakieś prace nad kodeksem, słyszałem dwa lata temu, wtedy śledziłem te sprawy, ale później nie wiem, co było dalej. Oprócz tego, że patrzyłem z ciekawości, jak odbywają się konkursy, kto je wygrywa, to wszystko. Raz, że nie mam czasu, a po drugie, żeby to wszystko wiedzieć, trzeba mieć dostęp do Internetu…" (R93).

Pojawiły się również wypowiedzi, w których urzędnicy przyznawali wprawdzie, że nie znają kodeksu, ale deklarowali znajomość ogólnych zasad, jakie zawiera, gdyż, jak zaznaczali, uczestniczyli w szkoleniach z zakresu etyki:

„Z kodeksem etycznym nie zetknęłam się, znam pojecie i wiem, co w nim może być, byłam trzy lata temu na szkoleniu poświęconym etyce pracownika służby cywilnej" (R53).

Należy też zaznaczyć, że wśród osób, które deklarowały znajomość tekstu KESC, bardzo liczną grupę stanowili absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (34 osoby). Podkreślali oni, że na zajęciach w KSAP dyskutowali bądź to o projekcie, bądź o już obowiązującym kodeksie, zwracali także uwagę na to, że duże znaczenie przywiązuje się w KSAP do zagadnień etyki i standardów etycznych w administracji:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Znam bardzo dobrze, był dyskutowany na studiach w KSAP, a później w trakcie pracy otrzymałem kodeks i również na stronach internetowych przy okazji jakiegoś ogłoszenia urzędu SC też go widziałem i wiem, co jest w tym kodeksie…" (R61); czy takie stwierdzenia:

„A tak, przysłali mi go kiedyś z Urzędu Służby Cywilnej, dwa lata temu albo z półtora roku temu, razem z jakąś kasetą poglądową. Ponieważ nie mam wideo, to nie oglądałem, ale to było opisane i tam były jakieś przypadki korupcji, jak unikać, i razem z tym ten kodeks etyczny przysłali. A muszę pani powiedzieć, że każdy rocznik KSAP-u ćwiczy pisanie kodeksu etycznego i wreszcie w końcu się udało to po tych trzynastu czy czternastu latach napisać, wydrukować i ustanowić. Myśmy też to ćwiczyli, pamiętam w grupach pisaliśmy kodeks etyki w szkole…" (R21).

W kontekście powyższych wypowiedzi, akcentujących znaczenie standardów etycznych w systemie edukacji studentów KSAP, zaskakujące wydaje się to, że wśród przeciwników kodeksów etyki zawodowej absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej stanowili prawię jedną trzecią respondentów (10 osób), zaś wśród zwolenników kodeksów było ich 24.

Warto uzupełnić prezentowane opinie respondentów o wyniki badań PBS z 2005 roku, w których pytano członków korpusu służby cywilnej (pracowników i urzędników) o znajomość Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Większość badanych deklarowała, że słyszała o kodeksie (78%) – w grupie tej 72% respondentów twierdziło, że zna zapisy KESC. Zdecydowanie mniej zaufania mieli natomiast badani do wiedzy, jaką mogą posiadać na temat KESC inni członkowie korpusu SC – prawie połowa respondentów (47%) uważała, że ich koledzy/współpracownicy nie znają Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (połączone odpowiedzi „zdecydowanie nie" i „raczej nie"). Należy też podkreślić, że wśród respondentów, którzy „słyszeli o KESC", tylko co piąta osoba (21%) przyznała, iż sięgnęła po ten dokument w sytuacji wątpliwości bądź dylematów[27].

Na powszechną znajomość KESC wśród członków korpusu SC wskazują natomiast badania przeprowadzone w 2003 roku przez ISP na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej. Zdecydowana większość respondentów twierdziła wówczas, że zna KESC (92%), ponadto dokument ten był wymieniany przez urzędników na pierwszym miejscu jako główne źródło wiedzy o obowiązkach zawodowych i etycznych [Kucharczyk, Trutkowski 2004]. Prawdopodobnie deklaracja ta w przypadku części badanych oznaczała po prostu, że wiedzą o istnieniu dokumentu, ale nie znają jego treści – jedna czwarta respondentów stwierdziła, bowiem, że w ogóle nie ma ściśle zdefiniowanych zasad zawodowych i etycznych obowiązujących członków korpusu SC. Istotna w prezentowanym raporcie wydaje się także odpowiedź na pytanie: „Czy KESC jest urzędnikom potrzebny/przydatny w codziennej pracy?". Zdecydowana większość badanych również udzieliła odpowiedzi twierdzącej (92% – połączone odpowiedzi „bardzo

[27] Zob. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej...*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

potrzebny" i „raczej potrzebny"). Zapytani natomiast o opinie panujące na ten temat w środowisku urzędników, nie byli już tak zdecydowani w swoich sądach – 69% wyraziło przekonanie, że inni urzędnicy chyba myślą podobnie. W podsumowaniu badań IPS możemy przeczytać, że pomimo iż KESC stanowi ważne źródło informacji na temat standardów etycznych, jego bezpośrednia ocena pozostaje niejednoznaczna. Z jednej strony osoby zapytane wprost czują się zobligowane przyznać, że jest to dokument potrzebny. Jednak pytanie projekcyjne o opinie panujące w środowisku osłabia nieco ten jednoznacznie pozytywny obraz. Nie tylko odpowiedź na pytanie projekcyjne zadane w sondażu ISP, lecz także wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań zdają się podważać tak jednoznacznie pozytywną ocenę przydatności KESC wśród urzędników.

- **Znaczenie KESC dla praktyki zawodowej**

Opinie urzędników o potrzebie tworzenia kodeksów etyki zawodowej, w tym także Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, można podzielić na trzy grupy – zdecydowanych przeciwników (33 osoby), zwolenników (55 osób) oraz najmniej liczną grupę tych urzędników, którzy wyrażali sceptycyzm lub nie mieli zdania na ten temat (11 osób). Powyższe dane należy uzupełnić o spostrzeżenie: mianowicie wśród osób, które wyrażały przekonanie, że kodeksy etyki zawodowej są potrzebne, byli również urzędnicy sceptycznie odnoszący się do przydatności konkretnego kodeksu, tj. Kodeksu Etyki Służby Cywilnej w codziennej pracy, lub całkowicie negujący jego użyteczność (12 osób). Prezentowane przez respondentów opinie tworzą pewien schemat wypowiedzi, w którym po deklaracji „kodeksy etyki zawodowej są potrzebne, bo regulują, wyznaczają, przypominają…" pojawiało się stwierdzenie „ale przydatność KESC jest żadna, znikoma itd., bo…". W tym miejscu wymieniano konkretne zarzuty czy uwagi do obowiązującego dokumentu, np. że KESC jest zbyt ogólny. Posłużę się kilkoma przykładami, które stanowią dobrą ilustrację powyższego modelu:

„Oczywiście, że kodeksy są potrzebne. One wskazują, że coś takiego jak dobre postępowanie etyczne istnieje, nawet tym, którzy postępują nieetycznie. To jest tak jak rozróżnienie dobra i zła. Kodeks etyki poznałam w czasie kształcenia się w KSAP-ie, na temat kodeksu było bardzo dużo zajęć, czego można się uczyć przez 20 miesięcy. Przydatność KESC? Żadna, po prostu żadna, bo jednych to obowiązuje, a innych w ogóle nie obowiązuje. Wygląda na to, że większość nie wie, że w ogóle coś takiego istnieje…" (R45);

„Kodeksy etyki zawodowej, myślę, że są potrzebne, ale KESC powinien być bardziej szczegółowo opracowany, w tej postaci jego przydatność chyba jest nikła, a może nawet żadna…" (R63); czy takie stwierdzenie:

„Potrzebne są kodeksy etyki zawodowej, ponieważ jest to pewna kreacja wytycznych w zakresie postaw w danym zawodzie. (…) KESC poznałem w momencie opublikowania rozporządzenia Rady Ministrów, czytałem go w 2002

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

roku. Zbierano u nas nawet oświadczenia, że się go zna. Jest to ładny dokument, robi dobre wrażenie, ale jego przydatność od strony praktycznej jest w zawodzie ż a d n a. Każdy pracownik, który wykonuje jakiś zawód i chce mieć szacunek innych ludzi, w miarę dobrze swój zawód wykonywać, chce robić coś sensownego w ramach tego zawodu, to musi sam, bez kodeksu, dbać o to, aby ten zawód był postrzegany dobrze przez innych" (R79).

Mając również na uwadze, że przytaczane przez respondentów zarzuty często pokrywały się z opiniami przeciwników kodeksów etycznych, można uznać, że ocena przydatności KESC dla praktyki zawodowej podzieliła urzędników na dwie, prawie tak samo liczne, grupy zwolenników i przeciwników KESC, a dokładnie tych, którzy dostrzegają potrzebę i znacznie KESC dla praktyki zawodowej, i tych którzy potrzebę tę negują lub są wobec niej sceptyczni.

Wśród przeciwników kodeksów etyki zawodowej najczęściej pojawiał się argument, że porządnemu, etycznemu człowiekowi (urzędnikowi) kodeks nie jest potrzebny, a temu, kto nie ma wpojonych określonych zasad i wartości, obecność kodeksu i tak nie pomoże (argument ten bywa również podnoszony przez naukowców przeciwnych kodeksom etyki zawodowej)[28]. Urzędnicy, mówiąc o właściwym procesie socjalizacji, który kształtuje osobowość jednostki, o nabytych wówczas zasadach, normach postępowania realizowanych następnie w dorosłym/zawodowym życiu, negowali edukacyjną i normatywną funkcję kodeksów:

„Pewien kodeks etyki to każdy powinien wynieść z domu, a później ze szkoły, ze studiów i tym się kierować. Dopisywanie szczegółowych przepisów, co tam należy zrobić, nie ma sensu. Bo wydaje mi się, że jak ktoś nie ma tej etyki wyniesionej z domu, to mu ten kodeks etyki nic nie pomoże. Tak, że jest to dalsze zbędne produkowanie przepisów, których i tak mamy za dużo…" (R24);

„Etyki uczymy się od dziecka. Jeżeli w pracy zawodowej tworzy się dodatkowe wzorce, to powiedziałbym, że już za późno na naukę postępowania etycznego. (…) Powiem tak: każdy urzędnik, który ma trzy lata praktyki i jeżeli dobrze pracuje, to wypełnia w całości KESC, nawet o tym nie wiedząc. Myślę, że nikomu na co dzień taki kodeks nie jest do niczego potrzebny, zawiera oczywiste rzeczy i nie wnosi niczego nowego" (R88).

Często też argument o właściwym procesie socjalizacji wspierano powołaniem się na Dekalog, na zasady etyki ogólnoludzkiej, które kształtują jednostkę i określają standardy postępowania także w życiu zawodowym. Zawarte w nich normy, zdaniem urzędników, stanowią dla wszystkich dostateczny wzorzec etycznego zachowania:

„Moim zdaniem takie kodeksy to jest przysłowiowe dzielenie włosa na czworo, kiedy równie dobrze można mówić o Dekalogu obowiązującym wszystkich, i tam jest odpowiedź, co robić" (R14);

[28] Zob. K. Frieske, *Kodeksy etyczne i buchalteria. Spory o etyki zawodowe*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1979, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Jest takie dążenie, aby zawrzeć pewne rzeczy w taki skodyfikowany sposób w postaci kodeksu. Dla mnie jednak pewne zasady powinny być czytelne dla wszystkich, regulowane prawem i jedna dla wszystkich etyka. Nie ma takiej korporacyjnej etyki – jest wyłącznie etyka bezprzymiotnikowa. KESC był bardzo długo dyskutowany przed jego przyjęciem przez obecną ekipę rządową. Nie przypisywałabym mu dużej wartości, dzięki określonym zjawiskom, o których prasa szeroko się rozpisywała. To nie jest element, który w jakiś sposób kształtuje urzędnika. On jest tylko rozwinięciem Ustawy o służbie cywilnej. W pracy zawodowej nikt się nim nie przejmuje. Może jest potrzebny rzecznikowi dyscyplinarnemu, który dzięki niemu ma jakiś paradygmat, do którego może się odnieść? Ja traktuję kodeks jako dobrodziejstwo inwentarza i nigdy się nad nim nie zastanawiałam" (R52).

Ostatnia wypowiedź jest warta podkreślenia także z tego powodu, że wśród przeciwników kodeksów etycznych często pojawiało się uzasadnienie, że są one niepotrzebnym powtórzeniem ogólnych zasad etyki albo, jak w przypadku KESC, jest to po prostu zbędne powielanie przepisów Konstytucji i Ustawy o służbie cywilnej. Jak twierdzili niektórzy urzędnicy, „nie ma w KESC nic, czego normalny człowiek by nie wiedział". Zdaniem badanych zarówno Konstytucja, jak i Ustawa o służbie cywilnej w sposób wyczerpujący określają standardy zachowań urzędników, są także urzędnikom bardzo dobrze znane:

„Szczerze mówiąc, nie widzę w tym kodeksie nic takiego, czego normalny człowiek by nie wiedział, i dla mnie, w tym kształcie, w jakim on jest, to niczego nowego nie wnosi. Bo przecież te zasady są wpisane w ustawie i w Konstytucji, a jak ktoś jest arogancki, to kodeks go i tak nie zmieni. Raczej zmusić to może go przełożony, ale to też nie posługując się kodeksem etyki. Muszę pani powiedzieć, że reakcje kolegów na ten kodeks to były uśmiechy, to po prostu były uśmiechy. [Co budziło te uśmiechy? – *przyp. J.A.*] Całość proszę pani, całość…" (R17);

„Dla mnie to jego mogłoby w ogóle nie być, dlatego że mówienie o tym, że urzędnik jest bezstronny, dba o rozwój, jest neutralny politycznie i wypełnia obowiązki rzetelnie, to dla mnie jest tak oczywiste, że nie ma potrzeby tego pisać. Jeżeli ktoś się zdecydował być urzędnikiem i podjął świadomie ten wybór, i przeczytał Ustawę o służbie cywilnej i Konstytucję, to tam jest wszystko napisane. I jeszcze ma te cechy charakteru i osobowości, które ja określam takim ogólnym mianem jako dobre i pozytywne, to dla mnie jest to już niepotrzebne opisywanie tego. Albo się jest rzetelnym, albo nie. Ja mam przepisy, mam wytyczne Sądu Najwyższego i nikt mnie tym nie zbajeruje do zejścia na jakieś manowce, ale to jest oczywiście kwestia podejścia, jak ktoś pracuje. (…) Zostałam tym urzędnikiem w sposób świadomy i przemyślany i on mi nie jest potrzebny. Ja do niego nie sięgam, bo wiem, na jakich zasadach mam pracować. Dla mnie to on jest owszem pod ręką, ale ja do tego nie zaglądam. Może jestem dziwnym urzędnikiem, ale ten typ tak ma" (R18).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Zadane powyżej pytania korespondują z wypowiedziami tych urzędników, którzy: z jednej strony, negowali potrzebę tworzenia kodeksów etyki zawodowej; z drugiej zaś, fakt ich wprowadzania czy obowiązywania odczytywali jako reakcję – na ogół mało skuteczną – na problemy lub patologie, które dotykają daną grupę zawodową czy środowisko:

„Mnie kodeksy nie są potrzebne, ale skoro je tam tworzą bez liku, to pewnie tworzone są po to, że się czarne owce zdarzają? Bo ktoś robi coś złego, co rozdmucha prasa, i w związku z tym trzeba się pokazać z kodeksem" (R36);

„W moim przekonaniu, ale pewnie się rozmijam z takim powszechnym odczuciem, w moim przekonaniu fakt, że się tworzy takie kodeksy etyki, to jest wynik pewnej sytuacji, w której nastąpiła pewna zapaść, taka moralna, czy zapaść jeśli chodzi o wyobrażenia o etyce zawodowej, gdzieś to wszystko się pogubiło w międzyczasie. Bez wątpienia system komunistyczny to zlikwidował i te próby, które są podejmowane, są taką jakąś – myślę jednak, że rzadko chyba udaną – próbą nawiązania do wzorców etycznych, które kiedyś obowiązywały, ale które nie były kodyfikowane i teraz próbuje się to zapisać. Mnie kodeksy nie są potrzebne, o tak bym powiedział, i mam po prostu wątpliwości, czy ten sposób będzie skuteczny. Raczej wygląda, że nie" (R2).

Wśród krytyków KESC pojawiał się zarzut, że nie jest to dokument „żywy", tj. taki, na który można się powołać, o którym się dyskutuje w środowisku. Jako jedną z przyczyn braku zainteresowania kodeksem wśród urzędników podawano odgórną dekretację dokumentu i *de facto* narzucenie go urzędnikom:

„Nie odnotowuję w swoich doświadczeniach, aby ten kodeks kierunkował w jakiś sposób moje działania. Moja opinia jest taka, że jest to tylko papierowy dokument. Co prawda z tego, co wiem, Rada Służby Cywilnej parokrotnie odwoływała się do tego kodeksu, ale w moim przekonaniu to nie czyni tego dokumentu żywym wśród urzędników. Ja nie odnotowuję, żeby to był temat w administracji publicznej, żeby to był temat zwłaszcza pozytywny, żeby stawiano na pozytywne wzory, nagradzano, odwoływano się do tego. Jest to dokument papierowy, nie widzę przynajmniej w swoim najbliższym otoczeniu realnych skutków wprowadzenia tego dokumentu ani jakichś działań, które by ten dokument upowszechniały czy próbowały go również zmieniać, bo on już praktycznie dwa czy trzy lata funkcjonuje i byłby czas, żeby ocenić, czy te zasady są przestrzegane, czy nie, jakie są z nimi problemy, a tego nie ma. Myślę, że głównie błąd był w metodzie. Jeżeli chce się od ludzi egzekwować normy etyczne, trzeba im pozwolić o tych normach rozmawiać, jak je rozumieją, czy się z nimi zgadzają, czy one są ich normami, a sposób, który został zastosowany, był po prostu nieskuteczny. Jest więc to raczej bardzo krytyczna ocena dokumentu i praktyki. Na infrastrukturę etyczną nie składają się tylko zasady, ale też sposoby wdrażania tych zasad, wsparcie dla urzędników, którzy właśnie starają się przestrzegać tych zasad, ich promowanie, a nawet finansowanie różnych działań, które to wspomagają" (R87).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Jeden z urzędników stwierdził nawet, że brak dyskusji o KESC czy etyce zawodowej jest wynikiem zastraszenia środowiska urzędników:

„Jest nagonka na urzędników i przy tej całej atmosferze, jaką dzisiaj mamy, no, różne komisje nadzwyczajne, sejmowe i zresztą nie tylko, jest bardzo niewiele osób, które chcą się narazić, i w związku z tym nie chcą rozmawiać o problemach, jakie się pojawiają, to jest dość poważny problem" (R49).

Warto też przytoczyć wypowiedź, w której pojawiają się konkretne zarzuty dotyczące struktury i treści KESC, jest w niej także obecny wątek podejmowany często przez innych rozmówców i odnoszący się do roli przełożonych w kształtowaniu postaw etycznych pracowników. Zdaniem urzędników to nie kodeksy etyki, ale bezpośredni przełożeni powinni stanowić wzorzec do naśladowania i swoim zachowaniem wyznaczać standardy moralne podwładnym:

„Ja jestem dosyć sceptyczny, jeżeli chodzi o kodeksy. Jeśli mówimy o tym kodeksie przyjętym obecnie, to on jest za długi. Stara się objąć swoim zakresem wszystkie dziedziny, w związku z tym jest rozwlekły, zawiera za dużo informacji, nawet niektóre to są zdroworozsądkowe informacje i one też zostały w nim zapisane. Ja myślę, że jeśli już, to taki kodeks powinien być dosyć prosty, zawierać nie więcej niż 10 punktów albo 6 czy 5. Żeby był łatwo dostępny i wizualnie łatwy do zapamiętania i do odwołania się. Poza tym wątpię bardzo, że kodeksami uda się wprowadzić etykę do urzędów, to jest jakiś mit. Tak szczerze mówiąc, to jest jakieś odfajkowywanie sprawy, proszę bardzo, uchwaliliśmy kodeks i możemy się pochwalić. Ja chciałbym przypomnieć, że w czasie stanu wojennego też był taki kodeks generała Jaruzelskiego, miałem to kiedyś w ręku. I tam było zapisane, żeby nie spożywać alkoholu w pracy itd. I to był spory kodeks, «szczytna» inicjatywa itd. Ale też, co ciekawe, moim zdaniem z takiego kodeksu badacz może się dowiedzieć, jakie prawa się łamie, jeśli się przeanalizuje te artykuły. Ja myślę, że jeśli kodeks w ogóle, to zwięzły i krótki, ale też nie może być tak, że oto przyjmujemy kodeks i to jest już cała nasza walka, np. z korupcją czy z takimi zachowaniami nagannymi. Trzeba przede wszystkim wybierać etycznych szefów w konkursach, żeby dawali przykład. To ludzie dają ten przykład, a nie papiery" (R22).

Na to, że urzędnicy przywiązują dużą wagę do roli zwierzchników w kształtowaniu postaw etycznych podwładnych, wskazują także badania ISP. Zdecydowana postawa przełożonych, ich brak tolerancji dla zachowań nieetycznych były wymieniane przez urzędników na pierwszym miejscu wśród działań ograniczających tego typu zachowania, w tym także korupcję [Kucharczyk, Trutkowski 2004, s. 24]. Na piątym miejscu – za skuteczną egzekucją sankcji dyscyplinarnych, ulepszeniem prawa, podniesieniem wynagrodzeń i presją środowiska – wymieniano promowanie wśród urzędników postaw i zachowań etycznych.

Ostatni punkt nawiązuje do postulatów formułowanych przez moich rozmówców, by zamiast koncentrować się na kodeksach, podejmować działania mające na celu nagradzanie i wspieranie urzędników postępujących etycznie, będących wzorem dla kolegów i współpracowników:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„W moim przekonaniu właściwie kodeksy się nie przydają, to jest tylko inflacja papieru, bo z mojego życiowego doświadczenia wiem, że moc tego dokumentu jest niewielka i tak naprawdę najlepszym rozwiązaniem jest wychowanie do takiego sposobu działania – i można sobie wyobrazić, że KSAP mógłby taką rolę realizować, jeśliby się jakoś do tego przygotował, to znaczy przygotowując swoich absolwentów do realizowania takich postaw etycznych – i przede wszystkim gdyby w urzędach istniały realne systemy nagradzania i promowania, to stosunkowo szybko mogłyby wykształcić wzorzec urzędnika służby cywilnej; bo urzędnicy widzieliby, że urzędnik, który działa sprawnie, rzetelnie i uczciwie, jest za to nagradzany, a więc takie zachowanie, mówiąc może ordynarnie, popłaca. Natomiast napisanie samego kodeksu, z którego wynika, że mam być etyczny, nie ma sensu. Szczególnie kiedy wysocy urzędnicy nagminnie łamią te zasady, to tak jak ustawa również i ten kodeks będzie tylko świstkiem, wręcz będzie to miało przeciwne działanie" (R2).

Czasem też w wypowiedziach respondentów podnoszono argument, że KESC jest nieprzydatny, bo zbyt ogólny i nie zawiera praktycznych rad ani instrukcji dotyczących postępowania w trudnych sytuacjach. Urzędnicy przywoływali przykłady rozwiązań stosowanych w innych państwach:

„W Irlandii spotkałem się z takimi właśnie zaleceniami, to nie były postulaty, jakim być, ale bardzo praktyczne wskazówki, co robić. Tam była mowa o tym, jak należy postąpić, kiedy biznesmen zaoferuje gościnę w hotelu, obiad, przelot samolotem, wycieczkę łodzią motorową i tak dalej. Jakiego rodzaju korzyści należy wykazywać w różnych zeznaniach, jak z rodziną się podróżuje, to się za nią płaci itd. Ilu ludzi ma wchodzić do gabinetu politycznego ministra i takie różne rzeczy. U nas nie ma czegoś takiego. U nas dopiero jak jest afera, to wtedy dopiero się pisze prawo. A przecież wiadomo, że posłowie też przychodzą do parlamentu z jakichś lokalnych obszarów i nie mają pojęcia, jak się zachowywać w polityce. Podobnie zresztą jest z urzędnikami, może nie z urzędnikami służby cywilnej, bo ci to już na pewno coś słyszeli o etyce. Natomiast z p.o. dyrektorami i zastępcami to jest tragedia po prostu. Dlatego muszą być pewne zalecenia, tak bym to nazwał, ale o charakterze praktycznym, a nie takim życzeniowym jak ten kodeks" (R22).

Inni respondenci z kolei uważali, że KESC jest niepotrzebny, bo i tak nie zapobiega nieetycznym zachowaniom urzędników. Nieskuteczność kodeksu – zdaniem urzędników – wynika przede wszystkim z braku egzekwowania zapisanych w nim norm; podają też konkretne przykłady naruszeń nie tylko zapisów KESC, ale także ustawy o służbie cywilnej:

„Ludzie postrzegają ten kodeks jako jeszcze jeden przejaw biurokracji, wyimaginowanego świata, może idealnego, ale który nie ma nic wspólnego z rzeczywistością, tak jest niestety postrzegany. Jest to może związane z naszymi doświadczeniami, właśnie z mieszaniem się polityki do urzędów, może nie tyle polityki, ale jakiegoś nepotyzmu w pewnej formie, na który urzędnicy nie mają wpływu, to się dzieje poza nimi. I teraz, znając taką rzeczywistość, ktoś im

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przedstawia taki kodeks etyki, który nie ma żadnego praktycznego znaczenia, nie jest egzekwowany, w każdym razie nie znam przypadku, żeby tak było. Są ekstremalne przypadki, że następuje postępowanie dyscyplinarne, ale nie wiąże się to ludziom na pewno z kodeksem etyki, tylko ze złamaniem obowiązków wynikających z umowy o pracę, to jest wyłącznie na tej zasadzie" (R74);

„KESC nie ma wykonawczego charakteru, to znaczy, że jeżeli ktoś go złamie, nie bardzo można z tego powodu karać, więc ludzie traktują kodeks lekceważąco. (…) Przykładowo jest taka mizerność kodeksu: zgodnie z tym kodeksem nie wolno przyjąć zlecenia z zewnątrz, jeśli ono dotyczy pracy zawodowej. Niektórzy, to akurat z tego, co wiem, łamią ten zakaz, ja nie, choć miałem wiele propozycji. Osobiście uważam, że ten zapis jest głupi, nie bardzo wiem, dlaczego miałbym nie wyjaśniać np. zasad strategii lizbońskiej, ale jest faktem, że się tym zajmuję w pracy. Miałem mieć wykład na uniwersytecie i nie zezwolono mi. Zarówno ja, jak i większość osób stosuje się do tego wymogu, ale niektórzy jednak uważają to za jakiś absurd i podejmują się takich prac, i tak to wygląda" (R72).

Problemy związane z wykorzystywaniem wiedzy i informacji zdobytych w ramach wykonywania obowiązków zawodowych do prowadzenia szkoleń czy wystąpień były poruszane przez innych urzędników. Oni również przytaczali przykłady naruszania norm kodeksowych w tym obszarze, mówili także o własnych dylematach, jakich w związku z tego typu ograniczeniami doświadczali lub doświadczają:

„W ramach obowiązków służbowych robię wykład, jadę tam w godzinach pracy, a strona, która wszystko organizowała, daje mi umowę, jak pan podpisze, to pan dostanie tyle i tyle, i jest pewien dylemat. Jest to pewna pokusa, ale jeżeli robię to w godzinach służbowych i jadę tam służbowym samochodem i mam jeszcze w ręku delegację, to nie powinienem tych pieniędzy brać. No, nie podpisałem tej umowy, bo się pod zasadami służby podpisuję, ja tutaj jakieś tam wywody czynię i biadam nad ogólnym upadkiem moralności, to nie mógłbym tego czynić, gdybym postąpił inaczej. No, ale w finansach jest to powszechny problem, że niektóre osoby dorabiają sobie na boku, i to jest też powszechnie krytykowane, i pokazuje dziury w przepisach, które sami tworzą. Zetknąłem się też z taką sytuacją, że znajomy poszedł z prośbą o podwyżkę, bo nie jest w stanie utrzymać się w Warszawie. Dowiedział się od przełożonych: «Po co ci ta podwyżka? Zrób dwa wykłady, a będziesz miał więcej niż ta podwyżka»" (R19).

Na to, że kwestia wykorzystywania wiedzy zdobytej w ramach wykonywania obowiązków zawodowych w celu zarobkowego prowadzenia szkoleń czy wystąpień wywołuje wśród urzędników SC kontrowersje, wskazują również wyniki badań prowadzonych przez ISP [2004]. Za zachowanie zawsze niewłaściwe, gdy wykonywane jest w godzinach pracy, uznało je 64% respondentów, prawie 20% przyznało, że jest to zachowanie czasami niewłaściwe, około 10% badanych nie widziało w tym nic złego. Zdecydowanie większy problem z oceną

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

etyczności tego typu postępowania mieli respondenci, gdy zapytano ich o prowadzenie płatnych szkoleń w czasie urlopu. Nieco ponad 30% urzędników uznało to za naganne, 20% respondentów stwierdziło, że czasami takie zachowanie jest niewłaściwe, 33% badanych przyznało, że nie ma w tym nic złego, a prawie 14% uważało, że jest to całkowicie dopuszczalne. Jak podkreślają autorzy badań, urzędnicy mieli świadomość związanych z tym ograniczeń – przytaczali zapisy KESC bądź innych wewnętrznych regulacji w tym zakresie, ale jednocześnie podawali wiele przykładów konkretnych naruszeń w tym obszarze [Kucharczyk, Trutkowski 2004, s. 14].

Kończąc ten wątek, warto podkreślić, że niewielu respondentów w ogóle nie potrafiło odnieść się do potrzeby tworzenia kodeksów etyki zawodowej czy ocenić ich przydatności w codziennej pracy (6 osób). Rzadko więc pojawiały się stwierdzenia: „Nie wiem…, nie umiem odpowiedzieć…", czy: „Nie umiem odpowiedzieć tak lub nie, tak naprawdę zajmowaliśmy się nim w szkole, ale szczerze mówiąc, to nie wracam do tego kodeksu, bo to jest kodeks, z którego zapamiętuje się główne zasady, ale nie wracam do niego. Może jakbym miała jakąś sytuację dwuznaczną, wtedy możliwe, że by się przydał, ale nie wiem, to zależy od sytuacji, może zajrzałabym do niego i albo by pomógł, albo nie? Myślę, że najpewniej w takiej sytuacji pomocna by była rozmowa ze znajomymi, z ksaperami" (R42). Sceptycy zaś podawali przede wszystkim w wątpliwość możliwość kształtowania, ale też egzekwowania za pomocą kodeksu standardów etycznych: „Może i są potrzebne, ale muszą istnieć wewnątrz kodeksów mechanizmy egzekwowania tego, co jest w kodeksach napisane. Przykładów w życiu codziennym mamy mnóstwo, korporacje zawodowe prawników na przykład. Kwestie, które się ostatnio pojawiają w gazetach. Tam jakaś pani sędzia po pijanemu jeździ i nikt jej nie chce skazać, bo koledzy mają solidarność wewnątrz grupy. To samo z lekarzami, że nie wyciąga się konsekwencji w stosunku do osób, które popełniły błędy medyczne. No to co z tego, że jest kodeks etyki, jak oni i tak zachowują się nieetycznie? Z jednej strony jest dobra idea, jest kodeks, są zapisy szczytne, piękne, a nie ma realizacji tego… Niech będą te zapisy egzekwowane, niech się wyciąga konsekwencje w stosunku do tych, którzy łamią zapisy, które są w ustawach" (R34). Warto zwrócić uwagę na te wypowiedzi, w których idealistyczne podejście do zawodu i przekonanie o ważnej roli kodeksu dla praktyki zawodowej zderza się z rutyną urzędniczą, codzienną praktyką, która idealizm i wiarę w kodeksowe normy podważa. Poniższa wypowiedź jest znamienna, gdyż jej autorką jest absolwentka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej: „Kiedyś mi się wydawało, że tak, są potrzebne, bo to jest taki standard. Tak samo jak w każdym urzędzie, potrzebna jest misja i wizja. Ale potem, jak te kodeksy się tworzy i kiedy widzi się, że nie są one przestrzegane albo są zapominane, to się rodzą wątpliwości. Rok lub dwa lata temu, jak kończyłam szkołę, powiedziałabym zdecydowanie tak, potrzebny jest, teraz jestem na etapie wątpliwości, bo życie czasami jest mądrzejsze od kodeksu i znajdzie na wszystko sposób" (R42).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

• Funkcje kodeksu etyki zawodowej

Przeciwwagę dla opinii negatywnych bądź sceptycznych wobec KESC stanowią wypowiedzi pozytywnie oceniające kodeksy etyki zawodowej, w których urzędnicy eksponowali nie tylko potrzebę ich tworzenia, ale też wskazywali na ważne funkcje, jakie one pełnią. Najliczniej było reprezentowane stanowisko, przypisujące kodeksom etycznym funkcję edukacyjną czy wychowawczą, zwłaszcza że – jak podkreślali urzędnicy – nie zawsze i nie wszystkim pewne zasady zostały wpojone:

„Wiem, że toczy się dyskusja na temat kodeksów i niektórzy twierdzą, że nie są potrzebne, że to można wynieść z domu, ze studiów, z pracy zawodowej tę etyczną postawę. Ja natomiast uważam, że są potrzebne. Po pierwsze, są osoby, które lekceważą sobie to, co wyniosły z domu czy się nauczyły; po drugie, mogły nic nie wynieść i wtedy to uczenie i przypomnienie zasad etycznych jest bardzo przydatne. Czasami, dopiero jak się zobaczy czarno na białym, co trzeba, a czego nie trzeba, to pomaga ludziom we właściwym podejmowaniu decyzji. Jestem więc zwolennikiem kodeksów, natomiast jestem przeciwnikiem, aby te kodeksy miały być wykonawcze, żeby na ich podstawie można karać. Jestem tego przeciwnikiem – one powinny służyć jako dobry wzorzec, natomiast nie jako karanie, bo niektórzy uważają, że przy naruszeniu kodeksu powinna iść za tym jakaś działalność w postaci kar, jestem temu przeciwny" (R72);

„Jest to potrzebne i przydatne, a dlaczego, zaraz powiem. Kiedyś przecież obowiązywał kodeks honorowy, prawda, z tym, że nie pokładałbym w tym dużej nadziei, że to załatwi wszystko. Niestety, może to nieco pesymistyczne podejście, ale nad nami od pięćdziesięciu lat, od 1939 roku praktycznie, pracowano tak, żeby najbardziej wartościowych osobników eliminować, czy to z tego świata, czy to z tego kraju; więc zmierzam do tego, że ta moralność – czy też sposób promowania pewnych wartości – w tych ostatnich dziesięcioleciach doprowadził do tego, że pewnych wartości, które kiedyś wynosiło się z domu, teraz albo można się ich nauczyć, albo właśnie przeczytać w kodeksie, że coś takiego istnieje. Kiedyś każda przyzwoita rodzina uczyła dziecko, że pewnych rzeczy się nie robi, teraz przenosi się to na tę wiarę, że kodeksy załatwiają wszystko. Jest to jakiś tam drogowskaz, ideał, do którego się dąży, i w jakichś tam trudnych sytuacjach może służyć. Jeżeli ktoś nie przywiązuje do tego wagi, to nie będzie czytał takiego kodeksu, ale jeżeli ktoś wyraża odrobinę dobrej woli, a nie zawsze miał możliwość zetknięcia się z właściwymi ludźmi, którzy jakoś go tam ukształtowali, to może to pomóc" (R99).

Często też respondenci, mówiąc o edukacyjnej czy wychowawczej roli kodeksu, zwracali uwagę, że jest ona szczególnie ważna w przypadku osób, które po raz pierwszy podejmują pracę w administracji lub „przechodzą" do administracji np. z sektora prywatnego. Dla urzędników lub pracowników, mających doświadczenie zawodowe związane z pracą w administracji, kodeks – jak zaznaczali rozmówcy – stanowi przede wszystkim przypomnienie zasad, które wszyscy i tak bardzo dobrze znają:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Na KSAP mieliśmy zajęcia z etyki służby cywilnej. Bardziej praktycznie zainteresowałem się kodeksem, podejmując pracę w służbie. Zetknięcie się z nim nie było dla mnie jakimś szokiem, że mam postępować z jakimiś nowymi zasadami, których wcześniej nie spotkałem. Wszystko to, co tam jest zapisane, jest dla mnie oczywiste i nie potrzebuję osobnego kodeksu, żeby tam zaglądać, przypominać sobie codziennie, jak powinienem postępować i w jaki sposób wykonywać swoje obowiązki. Myślę, że to jest dobre dla osób wchodzących do służby cywilnej, wchodzących do innej kultury organizacyjnej, np. przez osoby z sektora prywatnego czy osoby bez doświadczenia zawodowego, a więc z innym podejściem do rzeczywistości – dla mnie kodeks to tylko przypomnienie, dla nich jest użyteczny, bo to zawodowe credo" (R66);

„Wydaje mi się, że jest bardzo potrzebny, a szczególnie, gdy ktoś wcześniej pracuje w instytucji takiej, że nie ma kontaktu bezpośredniego z tą administracją; to takim osobom kodeks, który stanowi zbiór wszystkich takich spraw, z którymi wcześniej na co dzień ten ktoś może się nie spotykał, jest według mnie bardzo potrzebne" (R13).

Z tymi opiniami korespondują także wypowiedzi badanych, którzy wprawdzie podkreślali potrzebę tworzenia kodeksów etyki zawodowej, ale jako bezpośrednich adresatów kodeksowych norm nie postrzegali siebie, lecz innych urzędników, którzy np. nie znają zasad postępowania w służbie cywilnej (czy szerzej, służbie publicznej), nie znają KESC lub po prostu są nieetyczni. Najlepiej stanowisko to oddaje dość często powtarzane zdanie: „Kodeksy są potrzebne, ale nie mnie, bo i tak wiem, jak mam postępować" (R87), a także inne wypowiedzi o podobnej wymowie:

„Wie pani, to jest tak jak z dziesięciorgiem przykazań. To wszystko zależy od ludzi. To jest dobre jako baza, ale dla osób, które są na zakręcie, dla osób, które są niedoświadczone, nie wiedzą albo nie chcą wiedzieć, co można. Kiedyś potrzebne było dziesięć przykazań, żeby ten świat jakoś funkcjonował, i do dzisiaj się nie rozleciał, tak samo są potrzebne w pewnych grupach kodeksy. One głupie nie są, jak czytałem kiedyś kodeks etyki służby cywilnej, to było dawno i już dziś go tak szczegółowo nie pamiętam, to tak sobie pomyślałem, że tam są napisane mądre rzeczy. Tylko żeby ten człowiek, który to przeczytał, tym się przejął i żeby realizował to później w pracy" (R21);

„Jeżeli kodeksy etyki zawodowej już istnieją, to niech istnieją, ponieważ nie przeszkadzają w niczym, a biorąc pod uwagę różnorodność urzędników, niektórym jest potrzebna taka kawa na ławę i jakieś przypomnienie. Jeśli ktoś jest wewnętrznie przekonany o swoim zachowaniu i swoich zasadach, to wtedy nie jest to mu potrzebne. Znam KESC, otrzymałem go pocztą, przejrzałem i uśmiechnąłem się. Jest tam napisana szczera prawda, ale i bez niego wiem, jak mam się zachowywać" (R80).

Odnosząc się krótko do prezentowanych powyżej opinii i wyrażanego przez niektórych respondentów przekonania, że kodeks jest potrzebny wyłącznie tym urzędnikom, którzy postępują nieetycznie, nie mają wewnętrznych zasad lub

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

są „moralnie nieuporządkowani", warto tylko podkreślić, że KESC może się przydać także tym urzędnikom, którzy postrzegają siebie jako etycznych i moralnie uporządkowanych – również oni mogą znaleźć się w sytuacjach trudnych czy niejednoznacznych zawodowo, kiedy będą mieli wątpliwości, nie będą wiedzieli, jak postąpić, aby dokonać trafnego wyboru lub podjąć właściwą decyzję [Filek 2004].

Rozmówcy wskazywali także na funkcję regulacyjną kodeksu będącego dla nich zbiorem zasad i reguł, wyznaczających pożądane zachowania urzędników:

„Jest potrzebny, bo jednak takie ciągłe przypominanie czy organizowanie pod kątem etyki niektórych działań urzędniczych wymusza pewne właściwe zachowania. Po tej stronie praktycznej, to właśnie bardziej wpływa na etyczną postawę – to, że się mówi o tym, czy ktoś coś zrobił dobrze, czy źle" (R56);

„Myślę, że kodeksy etyki zawodowej są bardzo potrzebne, bo każda grupa zawodowa ma określoną specyfikę i powinny być określone pewne zasady działania w danym zawodzie. Kodeks etyki, te wszystkie prawdy, które są tam spisane, to jest dla mnie coś oczywistego, z drugiej strony dobrze, że jest, bo eksponuje pewne ważne rzeczy. Urzędnik służby cywilnej, jak go czyta, to wie, że pewne zasady i prawdy są popierane, i nie jest tak, że on sobie tak tylko wyobraża, że tak powinno być. Ten dokument jest, w jakiś sposób obowiązuje i jest kanonem do działania; jest to wsparcie moralne dla człowieka, który pracuje w tym urzędzie, że on sobie niczego nie wymyśla, tylko że takie zachowanie jest popierane i zalecane, a nawet powinno być egzekwowane. W swojej pracy kieruję się pewnymi zasadami, zanim kodeks był, też się nimi kierowałam. Jak przeczytałam ten dokument, to oczywiście się ucieszyłam, że wszystkie te zasady są popierane i w razie gdyby doszło np. do ostrej różnicy w poglądach, to mogłabym się powołać na kodeks" (R47);

Ostatnia wypowiedź nawiązuje do kolejnej ważnej funkcji przypisywanej kodeksom, tj. funkcji ochronnej, która umożliwia obronę przed rozmaitymi naciskami albo wywieraniem presji np. przez przełożonych, polityków czy klientów na decyzje lub działania urzędników:

„Zdecydowanie kodeksy etyki zawodowej są potrzebne, są wytycznymi, bo człowiek nie zawsze myśli nad kwestiami moralnymi w danej chwili, a kodeks jest sprawdzonym schematem, w którym łatwiej się poruszać. Poza tym urzędnik może się bronić przy wykorzystaniu kodeksu, to działa dla jego bezpieczeństwa, może się powoływać na zapis w kodeksie, np. w przypadku konfliktu czy różnicy zdań kodeks pewne sprawy reguluje, ogranicza do pewnego stopnia uznaniowość i na pewno daje urzędnikowi poczucie bezpieczeństwa, czuje się bardziej bezpieczny, daje podstawy do tego, żeby wskazać, że nie mogę np. zrobić tego, ponieważ w kodeksie jest to i to, przynajmniej ma zabezpieczenie od strony formalnej. Dlatego właśnie kodeks jest bezwzględnie potrzebny" (R92);

„Tak, są potrzebne, między innymi po to, żeby członkowie danej społeczności zawodowej się nimi kierowali, żeby osoby, klienci tych osób, również je

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stosowali i wiedzieli, na co mogą liczyć, czego się spodziewać, no i takie kodeksy powinny służyć właśnie przejrzystości postępowania danej grupy. Kodeks to też dokument, na który można się powołać w jakichś takich sytuacjach dwuznacznych, konfliktowych. Myślę, że pomaga mu to, że został wprowadzony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, jest aktem generalnie obowiązującym, jak powiedziałam, można się na niego powołać w sytuacji, kiedy np. mają miejsce jakieś naciski polityczne lub ktoś stara się wywrzeć wpływ na pracę urzędnika czy na pracownika służby cywilnej, i wtedy można odwołać się do kodeksu, tak mi się wydaje" (R44).

Tylko raz pojawiła się wypowiedź, że kodeks może też pełnić funkcję negatywną, tj. służyć do zwalczania osób, które chce się usunąć ze stanowiska lub „z życia urzędniczego":

„Jeżeli, jak mówiłem, ktoś ma wolę kierowania się jakimiś zasadami, to kodeks może mu pomóc, ale z drugiej strony może też być wykorzystywany dokładnie w przeciwnym celu niż ten, dla którego został uchwalony, czyli do tego, żeby pewne osoby, mówiąc brzydko, wyeliminować z życia urzędniczego. (...) Jeżeli chcemy się kogoś pozbyć, to można mu zarzucić, że naruszył kodeks. Jest to zależne od tego, jaką moc wiążącą ma dany przepis. (...) Jeżeli taki kodeks trafi w ręce komisji, która z zasady nie jest etyczna, tylko kieruje się tym, co się dzisiaj określa jako pragmatyzm, to może im służyć do wyeliminowania niewygodnego człowieka z powodów, które są niedookreślone. Choćby lektura uzasadnień wyroków zapadających w takich sprawach pracowniczych pozwala sądzić, że dzięki temu, że sąd stwierdził inaczej niż sąd koleżeński, dyscyplinarny czy jakiś inny, dana osoba wróciła do pracy. Także życie pokazuje, że te kodeksy mogą być wykorzystywane różnie" (R19).

Niektórzy rozmówcy wskazywali również na ważną funkcję kontrolną kodeksu, pozwalającą na stosowanie sankcji wobec urzędników, którzy naruszają zapisane w nim zasady:

„Tak, potrzebny, aby egzekwować pewne zachowania, to jest bardzo potrzebne. Bo jak ktoś łamie te zasady, to jaki jest wtedy mechanizm, żeby go ukarać? I wtedy można otworzyć kodeks i na podstawie tego jakoś próbować pokazać, co jest źle, i ukarać. Trzeba jakieś tam sankcje wyciągnąć, żeby to środowisko oczyścić" (R87).

Wypowiedzi te warto uzupełnić o opinię jednego z urzędników, która zdaje się podważać wiarę w skuteczność sankcji i możliwość ich zastosowania wobec osób naruszających standardy etyczne i zawodowe. Opinia ta jest tym bardziej interesująca, że wypowiada ją osoba będąca członkiem komisji dyscyplinarnej, deklarująca nie tylko wnikliwą znajomość kodeksu i ustawy o służbie cywilnej, ale też wykorzystująca oba dokumenty w wypełnianiu zawodowych obowiązków:

„W urzędach są komisje dyscyplinarne, które moim zdaniem – a ja mówię to jako praktyk, bo wielokrotnie byłem przy postępowaniach dyscyplinarnych – myślę, że te zapisy, które powstały w służbie, są nie do wykorzystania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w praktyce z uwagi na to, że aby ukarać urzędnika trzeba stracić mimo wszystko bardzo dużo czasu i sił. Procedury trwają, są możliwości odwołania na każdym stopniu i praktycznie nie ma tej kary natychmiastowej. Jest tak, że ja się staram i sprawa i kara są oczywiste, i to jest w interesie tej osoby, żeby się podporządkować tej karze. Natomiast bardzo często się zdarzają przypadki, że dany pracownik świadomie idzie w zaparte i korzysta z tych procedur i wtedy skutek jest mało widoczny, bo dopiero po roku czy dwóch zapada jakaś ostateczna decyzja. Ja w ramach prac nad projektem postulowałem zmiany upraszczające te procedury, ale niestety nieskutecznie" (R38).

Warto w tym miejscu przytoczyć fragment sprawozdania Szefa Służby Cywilnej na temat działalności komisji dyscyplinarnych w korpusie SC (lipiec 2002 r.), z którego wynika, że Wyższa Komisja Dyscyplinarna rozpatruje kilka spraw miesięcznie i większość dotyczy urzędników zatrudnionych w urzędach skarbowych: „Wyższa Komisja Dyscyplinarna rozpatruje miesięcznie kilka spraw. To nie jest mało (…). Większość spraw pochodzi z aparatu skarbowego, co na pewno ma związek z dwoma faktami. Pierwszy to taki, że ponad 50% korpusu stanowi administracja skarbowa. Drugi, że w administracji skarbowej występuje największe natężenie spraw, a więc konfliktowości i trudności. O ile kwestie dotyczące działalności innej administracji łatwiej jest rozwiązywać w sposób niedyscyplinarny, to uchybienia w pracy skarbowości mają bezpośrednie przełożenie na skutki finansowe. W związku z tym często zdarza się, że tego rodzaju sprawy trafiają do komisji dyscyplinarnej. Drugi element, na podstawie którego mogę oceniać przydatność rzeczników dyscyplinarnych, to praca rzecznika dyscyplinarnego Szefa Służby Cywilnej, który jest właściwy dla spraw wnoszonych przeciwko dyrektorom generalnym. Otóż ten rzecznik rozpatrywał pięć takich spraw, z czego dwie zakończyły się skierowaniem do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. W jednym przypadku nastąpiło uniewinnienie w pierwszej instancji, w drugim ukaranie karą nagany"[29]. Jeśli weźmie się pod uwagę liczbę dyrektorów generalnych w korpusie SC (nieporównywalnie mniejszą od liczby urzędników), to pięć spraw dyscyplinarnych rozstrzyganych przez Komisję również nie wydaje się małą liczbą, zwłaszcza że dotyczą osób, na których spoczywa szczególny ciężar wzorowego wypełniania obowiązków i odpowiedzialność za kształtowanie postaw etycznych pracowników.

Powracając do funkcji kontrolnej, należy dodać, że respondenci czasem też uzasadniali, iż kodeks jest potrzebny przede wszystkim klientom różnych urzędów i instytucji, by mogli kontrolować postępowanie urzędników:

„Myślę, że są potrzebne zawodowe kodeksy etyki. Najbardziej są one potrzebne osobom spoza zawodu, które w przypadku konfliktu chcą udowodnić członkowi jakiejś korporacji, że nie działa zgodnie z tym kodeksem etycznym, i wykorzystać taki dokument w sytuacji poczucia krzywdy bądź przekonania,

[29] Zapis stenograficzny (373), 43. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 25 lipca 2002 roku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

że sprawę można było załatwić inaczej. KESC otrzymałam od Dyrektora Generalnego na spotkaniu «gratulacyjnym» nowo mianowanych urzędników służby cywilnej naszego urzędu. Przydatność w pracy zawodowej oceniam na zero. Przeczytałam go raz i już do niego nie wracam, nie mam potrzeby i nigdy nie było, ale może niektórym osobom moje zachowanie jako urzędnika może się nie podobać, może się nie podobać zachowanie mojej koleżanki, załatwianie przez nią spraw, i wtedy mogą się powołać, ale zakładam, że klienci i petenci wiedzą, że takie kodeksy istnieją!" (R55).

Niektórzy respondenci, jako na pozytywny element wprowadzenia KESC, wskazywali jego funkcję integracyjną i możliwość podniesienia prestiżu urzędników jako grupy zawodowej (12 osób):

„No, skoro już mamy korpus, to jak najbardziej wypadałoby mieć także i kodeks" (R46);

„To było dla mnie ważne, no, sam fakt uchwalenia kodeksu i podpisania przez premiera. Byłem w kancelarii na ogłoszeniu tego aktu z racji tego, że powstawał w Urzędzie Służby Cywilnej, a ja jestem dość emocjonalnie związany ze służbą i uczestniczę w szeregu spotkań. Dla mnie kodeks ten to też pewna forma identyfikacji z tym moim środowiskiem, więc trzeba przynajmniej wiedzieć, o co chodzi. Ja stosuję względem siebie te wartości. Nie mam władzy takiej, żeby to egzekwować od innych, co najwyżej mogę zwracać uwagę, że coś mi się podoba czy nie. Uważam, że ja jestem bezpośrednim adresatem tego kodeksu. Albo go ktoś przyjmie i będzie stosował wobec siebie, albo nie" (R15).

Kilku urzędników przyznało, że korzystało z KESC przy wypełnianiu obowiązków zawodowych. Jeden z rozmówców, będąc członkiem komisji konkursowej, sprawdzał znajomość zawartych w KESC zasad u kandydatów na dane stanowisko: „Byłem w komisji konkursowej, sprawdzałem po prostu znajomość kodeksu u kandydata na stanowisko, zresztą z wynikiem negatywnym" (R22). Drugi odwoływał się do kodeksowych norm, przygotowując okresową ocenę pracownika: „Są bardzo potrzebne, bo jest to upostaciowany zestaw zasad, które, mam nadzieję, każdy z nas ma, są wbudowane w naszą psychikę i zachowania, ale dobrze jest od czasu do czasu rzucić na to okiem i przypomnieć to sobie jeszcze raz. Ewentualnie na coś zwrócić uwagę, być może także innym, którzy zapominają o jakiejś regule. (…) Mnie przydaje się bardzo, zdarzało mi się, że zwracałam uwagę pracownikowi, cytując ten kodeks. Nie pamiętam, która to była reguła, chyba ta dotycząca współpracy. Ja to zastosowałam przy ocenie pracownika, przy wypełnianiu tych formularzy dotyczących oceny pracownika. Wtedy, mając ten kodeks, także zwróciłam na to uwagę i odniosłam to do konkretnych zachowań pracowników. To posłużyło mi jako podstawa do ocenienia, czy spełnia pewne kryteria, czy nie" (R3).

Trzech urzędników korzystało z kodeksu, pełniąc funkcję rzeczników dyscyplinarnych: „Mnie jest on przydatny osobiście, gdyż jednocześnie sprawuję funkcję rzecznika dyscyplinarnego dla urzędników zatrudnionych w LUW i w wykonywaniu tej misji jest mi on niezbędny" (Lublin4); „Kodeks etyki

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

znam, ponieważ jestem w komisji dyscyplinarnej i przy kilku sprawach go «przerabiałem»" (R85).

Jedna z rozmówczyń stwierdziła natomiast, że z kodeksu korzystano w urzędzie przy opracowywaniu szczegółowych praw i obowiązków pracowników: „Kodeksy etyki zawodowej są potrzebne, ponieważ porządkują zwyczajowo przyjęte postawy, pozwalają na ich przypomnienie. W sytuacjach spornych, wątpliwych można się na nie powołać. Kodeks Etyczny Służby Cywilnej, po opublikowaniu w «Monitorze Polskim», w formie broszury został przesłany do wszystkich urzędów. Wszyscy pracownicy urzędu otrzymali egzemplarz broszury. Może on być przydatny w jakichś wątpliwych, spornych sytuacjach, a w naszym urzędzie był też wykorzystywany jako źródło wiedzy, celem usystematyzowania pewnych pojęć i zasad przy opracowywaniu praw i obowiązków pracowników, a także opracowywaniu zasad etyki obowiązującej w naszym urzędzie" (R56).

W wypowiedziach osób, które pozytywnie oceniały KESC, pojawiały się czasem postulaty wprowadzenia dodatkowych regulacji, obowiązujących urzędników, a także propozycje utworzenia instytucji wspomagających oddziaływanie kodeksu:

„Myślę, że należałoby wprowadzić osobny punkt dotyczący gospodarowania czy używania mienia urzędniczego. W Polsce jest taka mentalność, że ludzie traktują przysłowiowe długopisy w urzędzie jako swoją własność. Może tutaj warto wprowadzić osobny punkt dotyczący tej kwestii. A tak to nie, myślę, że poszczególne punkty w kodeksie wymagają rozszerzeń, nawet nie rozszerzeń. Myślę, że tam było kilka pomysłów dobrych, np. pojawiła się strona internetowa USC, gdzie poszczególne przypadki były rozpatrywane i komentowane. To był dobry pomysł, ale niestety takie odnoszę wrażenie, że w praktyce – mimo deklaratywności – problematyka etyczna jest w dużej mierze marginesem działalności. Myślę, że jest to jeden z ważniejszych problemów. Każdy przyzwoity człowiek chciałby pracować, mając poczucie, że robi rzeczy właściwe" (R38);

„Wyobrażam sobie konieczność nowelizowania kodeksu. Szef Służby Cywilnej powinien też przygotować jakiś program, który stara się te etyczne zasady zoperacjonalizować. Na poziomie urzędu odpowiedzialny jest za to np. dyrektor generalny. Oznacza to rozmowy wśród urzędników, być może powołanie kogoś w rodzaju męża zaufania o wysokim autorytecie zawodowym, do której to osoby każdy może przyjść i powiedzieć o swoich dylematach, a ten ma pełne uprawnienia, także formalne, żeby zasygnalizować sprawę dyrektorowi generalnemu z pominięciem drogi służbowej, powiedzieć o sytuacji niewłaściwej, mobbingu, korupcji, omijaniu prawa, takich sytuacjach. Nie wszyscy są na takie sytuacje odporni i nie są w stanie sobie z taką sytuacją poradzić" (R87).

* * *

Z przeprowadzonych wywiadów wydaje się wynikać kilka wniosków. Po pierwsze, zwraca uwagę sceptycyzm czy niechęć urzędników do Kodeksu Etyki

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Służby Cywilnej, a także kodeksów etycznych w ogóle. Nawet osoby kodeksom etycznym przychylne twierdziły, że opublikowanie KESC to zbyt mało, by móc właściwie kształtować postawy etyczne urzędników. Postulowano np. wspieranie i nagradzanie tych osób, które niezależnie od obowiązywania KESC przestrzegają standardów etycznych i zawodowych, modyfikację systemu rekrutacji i selekcji pracowników, by wybierani byli najlepsi (etyczni) urzędnicy i ich zwierzchnicy, zmianę systemu wynagrodzeń, bo zdaniem urzędników głównie w warunkach „zewnętrznych", w tym w niskich wynagrodzeniach tkwi przyczyna nieetycznych zachowań – jak twierdził jeden z respondentów: „Warunki powodują, że pewne zachowania, które uznajemy za niewłaściwe, wyzwalają się w nas. A zatem czy przyczyna tych nieprawidłowości nie tkwi w warunkach? Warunki, w jakich pracujemy, być może skłaniają niektórych do zachowań nieetycznych".

Znamienne, że respondenci narzekali na niewielkie zainteresowanie problematyką etyki zawodowej wśród urzędników, ale pytani o udział w szkoleniach podkreślali, że wybierają przede wszystkim te najbardziej potrzebne (przydatne) w związku z wykonywaną pracą – wymieniali szkolenia z zakresu prawa, interpretacji obowiązujących przepisów, prawa unijnego itd.; na szkolenia z etyki wskazywali sporadycznie. Również badania prowadzone przez ISP w 2005 roku potwierdzają nieduże zainteresowanie tego typu problematyką wśród członków korpusu SC – uczestnictwo w szkoleniach z zakresu etyki deklarowała jedna trzecia urzędników (34%) [Kucharczyk, Trutkowski 2004, s. 91]. Być może szkolenia z zakresu etyki powinny być po prostu obligatoryjne, tym bardziej że wyniki badań nad stanem etycznym kadr administracji wskazują, że choć przypadki prawdziwej korupcji są rzadkie, to powszechna jest praktyka drobnych naruszeni zasad etycznych [Tamże, s. 89].

Po drugie, wiedza o istnieniu KESC – rozsyłanego przez Urząd Służby Cywilnej (o czym często wspominali rozmówcy) – choć powszechna wśród urzędników, nie przekłada się na znajomość treści dokumentu (przypomnę, 22 urzędników w ogóle nie czytało KESC). Ponadto stwierdzenia: „kiedyś widziałem", „miałem kiedyś w ręku" itp., wskazują, że KESC nie jest dokumentem „żywym", tj. takim, o którym się dyskutuje, i na który się powołuje w środowisku urzędników. Uważa się natomiast, że kodeksowe normy są zbędnym powtórzeniem dobrze znanych urzędnikom zapisów Ustawy o służbie cywilnej. Pojawiały się też zarzuty, że KESC jest zbyt ogólny, a tym samym mało praktyczny, bo nie udziela konkretnych, szczegółowych odpowiedzi (instrukcji), jak należy postąpić w trudnych lub wątpliwych etycznie sytuacjach. Opinie te potwierdzają bezwzględną potrzebę szkoleń z zakresu etyki, a także konieczność przygotowania dokumentu o charakterze bardziej szczegółowej instrukcji interpretacyjnej, w której zostaną podane przykłady typów zachowań naruszających zasady etyczne wraz z wyjaśniającym komentarzem. Być może tego typu „przewodnik" byłby urzędnikom bardzie przydatny, zwłaszcza że niektórzy respondenci przytaczali przykłady mniej ogólnych, a tym samym bardziej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

praktycznych kodeksów funkcjonujących w innych państwach. Warto w tym miejscu wspomnieć o inicjatywie podjętej przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, które oprócz kodeksu etyki, stworzyło swego rodzaju internetowy bank dylematów etycznych – problematycznych sytuacji, z którymi mogą się spotkać księgowi podczas pracy; jest to aktualizowana i uzupełniana komentarzami baza danych, wykorzystywana przez księgowych, a także studentów podczas zajęć z rachunkowości.

Po trzecie, w wypowiedziach respondentów widoczna jest swego rodzaju ambiwalencja w ocenie przydatności KESC: z jednej strony, kodeks nie budzi zbyt dużego zainteresowania urzędników, niewielu też deklaruje, że korzysta z KESC w sytuacjach trudnych bądź dylematów, z drugiej zaś strony – łączą z KESC nadzieje i przypisują mu wiele ważnych funkcji, np. kontrolną, informacyjną, edukacyjną, organizacyjną czy integracyjną. Oczekują nadto, że KESC przyczyni się do podniesienia standardów etycznych w służbie cywilnej, wpłynie na integrację i większą identyfikację urzędników z ideą i wartościami służby cywilnej. Wymieniając funkcje KESC, formułując oczekiwania z nim związane, respondenci dostrzegają także o jego ważną, jeśli nie najważniejszą rolę, jaką jest określenie wzoru osobowego urzędnika służby cywilnej czy – szerzej – urzędnika państwa. Kodeksowe normy, tworząc pożądany wzorzec zachowań, określają jednocześnie cechy wzoru osobowego urzędnika, który powinien być przedmiotem aspiracji i dążeń członków korpusu SC.

Wypowiedzi respondentów wskazują na jeszcze jeden istotny element związany z funkcjonowaniem Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Mimo narzekań niektórych urzędników, że dokument został środowisku narzucony odgórnie, większość wypowiedzi respondentów potwierdza debatę, jaka odbyła się wśród członków korpusu SC w związku z kodeksem, w tym rozpowszechnianie informacji – najpierw o projekcie KESC, a następnie o przygotowanym dokumencie. Prawdopodobnie KESC jest przykładem jednego z nielicznych kodeksów, którzy nie został odgórnie narzucony środowisku czy grupie zawodowej. W tej „oddolnej" debacie miała tkwić siła i rola integracyjna KESC. Odpowiedź na pytanie, czy kodeks rzeczywiście wpłynął na poprawę samooceny i podniesienie prestiżu profesji urzędniczej w środowisku, a także w opinii społeczeństwa, nie wydaje się pozytywna.

I kolejna uwaga, wśród głosów krytycznych wobec KESC najczęściej pojawiały się stwierdzenia, że „osobie porządnej, etycznemu człowiekowi kodeks nie jest potrzebny, a temu, kto nie ma wpojonych pewnych wartości i zasad dokument ten i tak nie pomoże". Respondenci podkreślali znaczenie właściwej socjalizacji (wzorów postępowania i zasad wpojonych w środowisku rodzinnym), wskazywali także na Dekalog lub etykę ogólnoludzką, których zasady są im dobrze znane i stosowane w praktyce. Okazuje się jednak, że zasady te nie są zbyt silnie utrwalone, skoro prawie jedna trzecia urzędników przyznaje się do drobnych naruszeń standardów etycznych, a nadto – poza korupcją, którą zdecydowanie potępiają – mają trudności z określeniem czy oceną innych (mniej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

oczywistych) rodzajów zachowań nieetycznych. Potwierdzają to m.in. wyniki badań ISP, np. prawie jedna czwarta urzędników (20%) nie widzi nic złego w przyjmowaniu drobnych prezentów jako formy podziękowania po rozpatrzeniu sprawy, 14% respondentów uważa, że nie jest naganne prowadzenie przez urzędników szkoleń/wykładów w czasie godzin pracy i pobieranie za to wynagrodzenia, 18% nie widzi żadnego problemu w pomijaniu procedur konkursowych, gdy chce się przyjąć do pracy np. dobrego specjalistę, eksperta itd., a ponad 20% akceptuje korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych [Tamże, s. 88]. Co istotne, naruszanie zasad etyki zawodowej nie jest postrzegane przez urzędników jako problem, z którym mają do czynienia w swojej grupie zawodowej – tylko 5% badanych respondentów wskazało na „nieetyczne zachowania części urzędników" jako kwestię istotną.

Niewielkie znacznie, jakie urzędnicy przykładają do kwestii etycznych i niezbyt duże zainteresowanie KESC, zestawione z wynikami powyższych badań paradoksalnie jeszcze bardziej uzasadnia konieczność jego istnienia. Rolą KESC nie było i nie jest zastępowanie kodeksu karnego, w którym przestępstwo korupcyjne zostało jasno określone i na temat którego urzędnicy chętnie się wypowiadają i negatywnie oceniają [Tamże]. Kodeks Etyki Służby Cywilnej może pomóc urzędnikom w rozpoznawaniu i ocenianiu tych zachowań – często drobnych naruszeń zasad etycznych, które powinny być przedmiotem zawodowego potępienia i sankcji; do tego jest przede wszystkim potrzebna znajomość Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (bardziej niż znajomość kodeksu karnego i przepisów normujących zachowania korupcyjne).

2. Dylematy etyczne urzędników służby cywilnej

Rozważania te należy zacząć od uwagi, że wśród respondentów, zwłaszcza gdy oceniali przydatność kodeksów etycznych w praktyce zawodowej, dość liczna była grupa tych, którzy z wyraźną ulgą podkreślali, że nigdy nie korzystali z KESC, bo nie mieli dylematów etycznych ani wątpliwości, jak postąpić w danej sytuacji (31 osób). Poniższe cytaty ilustrują ten typ uzasadnień:

„Nie zaglądam do KESC, bo na szczęście nie dane mi było mieć jakichś bardzo poważnych dylematów etycznych, z którymi bym się po prostu zmagał. Może mi się szczęśliwie tak złożyło, że pracowałem z ludźmi, którzy kierowali się zasadami etycznymi w swojej działalności" (R22);

„W pewnych praktycznych sytuacjach, które są trudne, kodeksy mogą być pomocne, ale tutaj, w urzędzie, powiedziałbym, że nie za bardzo, chociaż widziałem kodeks i czytałem, ale czy jest przydatny? – powiedziałbym, że dla mnie nie, nie miałem takiej potrzeby, żeby z niego korzystać, nie byłem w takiej sytuacji, żebym nie wiedział, jak się zachować albo co mam zrobić" (R35);

„Jest potrzebny, choćby po to, żeby ustalić pewne standardy postępowania, może nie tyle należy przyjmować go jako akt prawny, ale po prostu ukazać

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

pewne reguły, które są na pewno potrzebne. (…) Znam kodeks, ale nie sięgałem po niego, nie było takiej sytuacji, nigdy nie miałem wątpliwości moralnych" (R33).

Niektórzy respondenci brak dylematów etycznych w praktyce zawodowej uzasadniali specyfiką podejmowanych zadań i wskazywali na inne urzędy czy urzędników (czasem też inne profesje) jako zdecydowanie bardziej narażonych, zdaniem respondentów, na tego typu sytuacje:

„Zdecydowanie więcej dylematów i problemów miałam, jak pracowałam w szpitalu jako lekarz, niż jak jestem urzędnikiem. Tam, pracując na oddziale neurologii, gdzie przywożono nieprzytomnych ludzi, była kwestia życia lub śmierci, tam się podejmuje ważne decyzje. Tutaj ja nie decyduję, ja wykonuję polecenia. Tam przeżyłam frustrację, bo np. musiałam podać pacjentowi lek ratujący życie, a tego leku nie ma na oddziale, bo jest za drogi, i to wywoływało poczucie bezsilności. To są prawdziwe dylematy i problemy i właśnie po takich m.in. zdarzeniach zdecydowałam się na zmianę zawodu. Tutaj takiego poczucia bezsilności nie mam, a jeżeli nawet, to nie jest ono takie, że od tego coś zależy. Tam życie ludzkie, wartość największa, zależało czasem od zarządzania finansami szpitala. Tutaj też są sprawy pacjentów, ale ich problemy są daleko ode mnie, natomiast w szpitalu stałam oko w oko z pacjentem, o którego losie się decyduje, to jest zupełnie inna sytuacja" (R50).

Jeden rozmówca przyznał natomiast, że stała obecność dylematów etycznych była głównym powodem jego rezygnacji z pracy w urzędzie:

„Kodeks w niczym nie pomoże, ja stale miałem rozterki moralne i dlatego odszedłem z Urzędu Skarbowego. Jest podstawową regułą postępowania, że jeśli istnieje coś spornego, to US powinien działać na korzyść osoby. Są nawet takie zapisy, że w razie wątpliwości US powinien kierować się dobrem podatnika – teoretycznie! Generalnie jest to bzdura, bo urząd nigdy nie kieruje się dobrem podatnika, a jeśli jest jakakolwiek kwestia sporna, to zawsze jest rozstrzygana na korzyść urzędu. Trzeba to sobie jasno powiedzieć, a nie jakieś bzdury snuć, frazesy o dobru podatnika. To jest abstrakcja, abstrakcja!!! Dlatego odszedłem" (R86).

Raz także pojawiła się wypowiedź, w której urzędnik podkreślał wprawdzie, że „na szczęście nie musiał nigdy podejmować trudnej decyzji z dylematem etycznym w tle", ale nie wykluczał wystąpienia tego typu sytuacji w najbliższym czasie. Dylemat, którego pojawienie się prognozował, dotyczyć miał konfliktu między wprowadzonym przez ustawodawcę prawem (niemoralnym, jak podkreślał respondent) a jego własnymi przekonaniami:

„Niewykluczone jednak, że wkrótce sytuacja taka się zdarzy i będzie to dla mnie naprawdę trudne, jeśli będę musiał się tym zajmować. Niezbadane są możliwości inicjatorów niemoralnego prawa. A właśnie takie prawo już puka do naszych drzwi: legalizacja związków homoseksualnych, eutanazja, aborcja, a nawet związki poligamiczne (takie wieści płyną zza oceanu) i będzie z tym problem. Kultura liberalizmu nie jest kulturą służby człowiekowi, a to ona leży

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

u podstaw przewidywań tworzenia niemoralnego prawa. Takie Rzeczypospolite będą, jakie ich dzieci chowanie" (R100).

Z kolei w grupie respondentów, którzy podawali przykłady dylematów etycznych doświadczanych w praktyce zawodowej (56 osób), rzadko zdarzyło się tak, by osoby te wspominały o KESC jako dokumencie, do którego się odwoływały, rozstrzygając zaistniały problem. Praktycznie nie wskazywano również na KESC, gdy pytanie dotyczyło tego, jak radzić sobie z dylematami etycznymi, gdzie szukać pomocy – 4 osoby wspomniały o KESC jako pomocnym w upewnieniu się o słuszność dokonanego wyboru. Odpowiedzi urzędników korespondują z wynikami badań PBS na temat *Motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej* [PBS 2005]. Na pytanie: „Czy zdarzyło się Panu/Pani sięgać do Kodeksu Etyki w przypadku zaistniałych wątpliwości?", większość badanych udzieliła odpowiedzi negatywnej (64%), a co czwarty z respondentów przyznał, że zdarzało mu się sięgać po KESC w przypadku sytuacji trudnych czy wątpliwych – wśród tych osób zdecydowana większość deklarowała, że znalazła w treści kodeksu odpowiedź na nurtujące ich pytania (87%)[30].

2.1. Źródła dylematów etycznych

Urzędnicy, z którymi prowadziłam wywiady, pytani o dylematy etyczne najczęściej doświadczane, ale także najsilniej przeżywane w praktyce zawodowej, podawali przykłady różnych sytuacji, często trudnych wyborów, choć nie zawsze chodziło o dylematy etyczne. Howard Goldstein dylemat etyczny opisuje jako sytuację, kiedy ludzie odczuwają „(…) rozdarcie między dwoma koniecznymi wyborami lub obowiązkami, z których każdy zapowiada swój własny rodzaj męki. Częstokroć wybór, przed którym staje jednostka, nie jest wyborem pomiędzy «słusznym» a «niesłusznym» czy «dobrym» lub «złym», lecz pomiędzy dwoma «słusznymi» lub «dobrymi», z których każdy wydaje się mieć równie silne uzasadnienie" [Goldstein 1994, s. 76]. Najogólniej można powiedzieć, że jest to sytuacja, w której należy dokonać wyboru między różnymi wartościami, uznawanymi przez jednostkę za ważne, ale też sytuacja sprzecznych moralnych żądań, wymagająca ustosunkowania się do nich i wyboru. Podjęcie działania zgodnego z jedną zasadą, narusza zasadę drugą – każdy wybór powoduje dyskomfort, „wewnętrzne rozdarcie", wątpliwości. Opisywane przez respondentów dylematy można ująć w trzy grupy konfliktów lub trudnych sytuacji występujących w ich praktyce zawodowej: (1) wynikające z relacji przełożony–podwładny; (2) dotyczące relacji urzędnik–klient; (3) mające swoje źródło w relacjach urzędnik–współpracownicy, koledzy. Trzynastu respondentów w ogóle nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o dylematy etyczne. Trudno powiedzieć, czy nigdy nie znaleźli się w takiej sytuacji? Stwierdzali po

[30] Zob. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej…*, jw., s. 74.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

prostu: „nie wiem...", „nie wiem, nie umiem odpowiedzieć na to pytanie". Zdarzało się również tak, że urzędnicy jako dylematy etyczne opisywali sytuacje, kiedy odczuwali zdenerwowanie, np. w związku z jakimś wydarzeniem, zachowaniem przełożonych lub klientów. Nie były to jednak dylematy etyczne, ale sytuacja budziła po prostu ich niezadowolenie lub złość. Jedna z urzędniczek opisywała to w następujący sposób:

„Dylematy takie pojawiają się najczęściej no, np. są takie sytuacje, że dzwoni do mnie jakaś firma i pyta, czy mogę polecić jakąś inną firmę, która mogłaby im pomóc przygotować materiały, które ja później będę sprawdzać. To jest dla mnie nieprzyjemne, ja nie mogę czegoś takiego zrobić, bo to byłoby właśnie nieetyczne – polecanie firm, które przygotują materiał, który ja bym później sprawdzała. Ja wtedy reaguję bardzo emocjonalnie i rozmowa jest nieprzyjemna i krótka – stwierdzam, że nie mogę tego zrobić. Niektórzy próbują mnie naciskać, że może jednak się na to zdecyduję, to mnie bardzo denerwuje" (R73).

I jeszcze jedna wypowiedź rzucająca światło, czy raczej cień, na procedury konkursowe obowiązujące przy obejmowaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Urzędnik, jako przykład dylematu, opisał trudną sytuację, w której się znalazł, kiedy go poproszono o wycofanie się z postępowania konkursowego:

„Miałem taką sytuację, dotyczyło to konkursu, kiedy zostałem poproszony o nieprzystąpienie do tego konkursu. (…) Po przemyśleniu wycofałem się, ale dopiero w trakcie, gdy toczyło się postępowanie konkursowe. I wtedy miałem takie pytanie, taki właśnie dylemat – a może by jednak, wbrew temu, czego oczekiwali? Zawsze zostaje to pytanie, od takich rzeczy się nie ucieknie. Wtedy tak postąpiłem, bo tak było lepiej dla mnie, ja sobie dalej pracowałem w tym urzędzie, wykonywałem swoje obowiązki i poświęciłem się również innym sprawom, ale poszukiwałem innego miejsca pracy i jak je znalazłem, to poszedłem do pracodawcy i powiedziałem, że uwalniam go od tego ciężaru i tyle. No, był to problem, pracodawca nie wiedział, co ze mną zrobić, bo nie chciał mnie poniewierać w sensie degradacji urzędnika. Ja muszę powiedzieć, że jestem mile rozczarowany postawą tego człowieka, ponieważ są przypadki, że można było odgórnie pewne rzeczy zrobić, a my się rozstaliśmy po dżentelmeńsku, że tak powiem" (R15).

Pojawiały się również takie wypowiedzi, w których synonimem dylematu etycznego była wprawdzie sytuacja trudna, ale jej źródło stanowiły raczej pewne kwestie natury organizacyjnej, a nie etycznej:

„Może to nie jest wielki dramat, ale najtrudniejsza sprawa to terminowość w załatwianiu sprawy, szczególnie teraz, jak mamy otwartą drogę elektroniczną, że jest pytanie i odpowiedź za godzinę lub dwie, a trzeba sobie zdawać sprawę, że to jest niestety niemożliwe. Są tutaj sprawy czasami super ekstra pilne, które nie są planowane, i wtedy to jest ogromny dyskomfort, że nie zawsze można dotrzymać terminu. W normalnej sytuacji termin jest 14-dniowy, czasem 31 dni na załatwienie sprawy, a drogą elektroniczną to każdemu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

się wydaje, że sprawa musi być załatwiona natychmiast, tak się wydaje ludziom, którzy tutaj piszą. Jest to ogromny dyskomfort terminowy" (R62).

Czasem też dylemat etyczny związany z wykonywaniem obowiązków zawodowych utożsamiano z konfliktem wewnętrznym, w którym racje zawodowe i racje prywatne (wypełnianie zobowiązań wobec rodziny, znajomych) pozostawały ze sobą w konflikcie:

„Dylematy, proszę pani, to są takie, że z jednej strony mam stertę pism, które czekają w sekretariacie i które powinny być dzisiaj zrobione, a z drugiej moją rodzinę, która na mnie czeka, a jest godzina 17, 18 i później, to jest stały dylemat urzędnika służby cywilnej" (R61).

Kończąc ten wątek, chciałabym przytoczyć wypowiedź jednego z urzędników, który jako dylemat etyczny opisał sytuację dotyczącą podjęcia decyzji o udziale w wycieczce sponsorowanej przez klienta. Przykład ten jest interesujący, gdyż respondent nie postrzegał swojego zachowania jako nieetyczne (a precyzyjnie – nie wiedział, miał wątpliwości, czy naruszenie zasad etyki zawodowej ma miejsce), kiedy decydował się na udział w sponsorowanym wyjeździe – jak podkreślał, „nie obowiązywała jeszcze wtedy ustawa o służbie cywilnej i nie było wtedy wiadomo co i jak, nie było takich zasad". Z dzisiejszej perspektywy jednak, mając tę wiedzę, którą ma obecnie, wie, że nie powinien był postąpić w ten sposób. Jak sam podkreśla, była to wówczas sytuacja pokusy – z jednej strony widoczna korzyść wynikająca z zagranicznego wyjazdu, z drugiej zaś wątpliwości, czy tak należy postąpić, czy takie zachowanie jest właściwe. Warto w tym miejscu wspomnieć badania Marka Kosewskiego, prowadzone wśród urzędników służby cywilnej, będące próbą odpowiedzi na pytanie, dlaczego urzędnik państwowy (lub samorządowy) z kilkunastoletnim stażem pracy na stanowiskach decyzyjnych, ceniący sobie rzetelność, praworządność, bezstronność i polityczną neutralność, uważany za człowieka z takimi przymiotami nie tylko przez siebie samego, ale przez zwierzchników, rodzinę, przyjaciół, kolegów z pracy – narusza wartości, które osobiście ceni? Przyczyna naruszania standardów etycznych przez urzędników – pisze Kosewski – tkwi w sytuacji pokusy lub upokorzenia, w jakiej się znajdą i przede wszystkim w zbyt łatwym uznaniu wiarygodności usprawiedliwień naruszenia norm (usprawiedliwienie, to nie są na ogół zwykłe racjonalizacje, ale przekonania redukujące dysonans godnościowy, które czerpane są z podkultury środowiska zawodowego i urzędu lub uzgadniane w małych grupach koleżeńskich [Kosewski 2001/2002, s. 9]. Sytuacje pokusy, podkreśla Kosewski, tym odróżniają się od innych, że postępowanie człowieka znajduje się pod wpływem tylko dwóch dążeń – godnościowego dążenia do wartości i dążenia do korzyści. Jednocześnie struktura sytuacji zmusza jednostkę do alternatywnego wyboru pomiędzy cenioną wartością a korzyścią własną, czyniąc niemożliwym zaspokojenie obydwu tych motywów naraz [Tamże, s. 18]. Urzędnicy naruszają normy i sięgają po korzyści, gdy potrafią za pomocą wiarygodnych usprawiedliwień zredukować dysonans poznawczy, a dokładnie dysonans godnościowy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

(moralny)[31]; wiarygodne usprawiedliwienia pozwalają im ochronić własne poczucie wartości i godności przed deprywacją, powodują zarazem, że nadal cenią wartości, które naruszają, i pozostają w swoim przekonaniu ludźmi uczciwymi [Tamże, s. 9].

W cytowanej poniżej wypowiedzi widoczny jest zarówno mechanizm racjonalizacji – urzędnik uzasadniał swoje postępowanie m.in. tym, że wprawdzie zajmował się sprawą danego klienta, ale nie podejmował bezpośredniej decyzji – jak i mechanizm usprawiedliwiania podjętych działań. Przeprowadzona dyskusja z kolegami pozwoliła respondentowi zredukować dysonans i upewnić się, że zachowanie takie jest dopuszczalne, a dokładniej – nie spotka się z negatywną oceną środowiska (innych urzędników). Poniższa wypowiedź jest interesująca również z tego powodu, że ilustruje, jak na skutek wprowadzanych kodeksowych norm i dookreślenia tego, co jest, a co nie jest działaniem etycznym, zmienił się sposób myślenia respondenta i ocena podjętej kiedyś decyzji:

„Miałem kiedyś taką sytuację, no, na przykład firma, która starała się bardzo załatwić jakieś sprawy, zapraszała mnie na jakieś tam wakacje, na wycieczkę. Tego typu sprawa. Raz skorzystałem z takiego wyjazdu. Nie było jeszcze ustawy o służbie cywilnej, nie było tych zasad i nie było tak jasno wiadomo co i jak, i ja jeszcze wtedy nie byłem na takim szczeblu, żeby ode mnie tam zależała ta decyzja, no żeby nie było później takich skutków, że dostali później jakąś tam decyzję pozytywną. Ale tak patrząc dzisiaj z perspektywy, to trzeba było się rzeczywiście zastanowić. Wtedy nie miałem tych doświadczeń co dzisiaj, że to może być jakoś tak powiązane, to z czasem przychodzą takie obserwacje. Była nawet taka dyskusja z kolegami, rozważałem wtedy, jak bym postąpił, gdybym był naczelnikiem, czy jak tam pojadę, to wypada dyrektorowi tam jechać. Brałem pod uwagę mój pogląd w całej sprawie i mój wpływ, że to nie ja podejmuję decyzję i nie jestem w tym sensie wystawiony na pokusę, że coś za coś. Ale patrząc z tej drugiej strony, skusiłem się, bo byłem tam i nawet kilka osób wpisało się i przygotowało. Dziś zachowałbym po prostu większy dystans do tego, no, po prostu nie pojechałbym" (R1).

- **Dylematy przełożony – podwładny**

Pierwszą i jednocześnie najliczniejszą grupę tworzą dylematy etyczne, związane z relacjami z przełożonymi (24 osoby). We wstępie wspomniałam, że przepisy prawa umożliwiają urzędnikom wstrzymanie się od wykonania polecenia służbowego, gdy narusza ono prawo bądź nosi znamiona pomyłki. Urzędnik może w takiej sytuacji zwrócić przełożonemu uwagę, że polecenie służbowe jest błędne lub niezgodne z prawem, ale to od zwierzchnika ostatecznie

[31] Dysonans godnościowy (moralny) Marek Kosewski definiuje jako niezgodność przekonań o własnym uczynku oraz przekonań o sobie i o cenionych osobiście wartościach. Stanowi szczególny przypadek dysonansu poznawczego. Dysonans moralny powstaje wówczas, gdy człowiek w sytuacjach pokusy lub sytuacjach upokorzenia sięga po korzyść [Kosewski 2001/2002, s. 18].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zależy, czy wycofa polecenie, czy zażąda na piśmie jego wykonania – wówczas urzędnik ma obowiązek polecenie wykonać. Zawsze natomiast może odmówić wykonania polecenia, które stanowić będzie przestępstwo lub wykroczenie. Na problem korzystania przez urzędników z prawa do niepodporządkowania się poleceniom służbowym zwraca uwagę Barbara Kudrycka. Podkreśla ona, że w społeczny obraz polskiej administracji zostało wpisane wyobrażenie – ukształtowane przez pięćdziesięcioletnią tradycję PRL – usłużnych urzędników wykonujących polecenia władzy bez analizowania, czy są one zgodne z prawem, czy nie. „W latach realnego socjalizmu urzędników obowiązywała zasada postępowania, wedle której musieli podporządkować się w takim samym stopniu poleceniom służbowym i przepisom ustaw. Wynikało to z ówczesnej teorii źródeł prawa administracyjnego, zgodnie z którą zarówno ustawy, jak i akty wewnętrzne miały taką samą moc wiążącą administrację" [Kudrycka 1998, s. 155]. Autorka stwierdza również, że „(…) należy mieć nadzieję, iż we współczesnej Polsce inteligentny i etycznie wrażliwy urzędnik znajdzie w normach konstytucyjnych i zapisach ustawy o służbie cywilnej podstawy prawne do uzasadnienia odmowy podporządkowania się naciskom politycznym, ale czy zaryzykuje odmowę podporządkowania się stronniczym poleceniom służbowym, pochodzącym od zwierzchnika?" [Tamże].

Analiza wywiadów i opisywane przez urzędników dylematy pozwalają nieco przybliżyć odpowiedź na tak postawione pytanie, pokazują bowiem, w jaki sposób zachowali się urzędnicy, gdy byli poddani tego typu próbom lub naciskom. Wśród dylematów mających swoje źródło w relacjach z przełożonymi najczęściej były wymieniane dwa. Pierwszy dotyczy konfliktu, w którym przeświadczenie o własnej wiedzy, doświadczeniu i przygotowaniu zawodowym zderza się z koniecznością podporządkowania się poleceniom służbowym, o których słuszności nie jest się przekonanym. Dylemat ten w wypowiedziach respondentów przybiera często postać dychotomii: profesjonalizm *versus* lojalność. Profesjonalizm w działaniach urzędników to postępowanie wedle najlepiej pojętej sztuki wykonywania zawodu; w imię tej zasady urzędnicy są w stanie przeciwstawić się nieprofesjonalnym działaniom wynikającym z poleceń służbowych. Z kolei lojalność – to podporządkowanie się wszystkim bez wyjątku dyspozycjom zwierzchników – jeśli nie prowadzą do popełnienia przestępstwa [Tamże, s. 130]. Barbara Kudrycka, przywołując wyniki badań przeprowadzonych w Niemczech wśród urzędników służby cywilnej pod koniec lat osiemdziesiątych, zwraca uwagę, że przeciwstawianie się poleceniom służbowym, gdy są złe, oparte na błędnych przesłankach, nie należy do sytuacji wyjątkowych czy rzadko spotykanych. Z badań tych wynika bowiem, że w sytuacji, gdy polecenie służbowe było oparte na nieprawidłowych przesłankach w 80 przypadkach na 100 urzędnicy najpierw starali się porozumieć z przełożonym, by zmienił polecenie, a gdy działanie takie nie dawało skutku, wypełniali polecenie. Jednak prawie jedna trzecia urzędników (29%) twierdziła, że raczej opuściłaby urząd, niż wykonała polecenie, którego nie akceptuje z profe-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

sjonalnego punktu wiedzenia, lub poprosiłaby o zmianę zadania bądź zakresu działań. Fakt, iż niemal jedna trzecia urzędników niemieckich nie wykonałaby polecenia, którego nie akceptuje z profesjonalnego punktu widzenia – pisze Kudrycka – świadczy, że większą wagę przywiązują oni do swojej roli jako profesjonalnych doradców, specjalistów znających się na administrowaniu określonymi dziedzinami spraw niż do bezkrytycznego wykonywania poleceń służbowych lub nacisków politycznych [Tamże, s. 129].

W grupie urzędników, z którymi przeprowadzałam wywiady, 11 przyznało, że odmówiło wykonania plecenia służbowego, będącego ich zdaniem nie do przyjęcia z profesjonalnego punktu widzenia (fachowości, kompetencji, znajomości rzeczy), licząc się z negatywnymi skutkami takiego postępowania. Dwóch respondentów stwierdziło, że był to jeden z powodów zmiany miejsca pracy (urzędu). Przytoczone poniżej wypowiedzi ilustrują dylematy doświadczane przez urzędników w tego typu sytuacjach zawodowych, wskazują również na podejmowane przez nich strategie, sposoby działania służące rozwiązaniu zaistniałego problemu – od konsekwentnej obrony swojego stanowiska, z odmową wykonania polecenia służbowego włącznie, po sytuacje, w których mimo wyrażenia opinii innej niż oczekuje przełożony konieczna staje się realizacja tego, do czego urzędnik nie jest przekonany czy, jak stwierdziła jedna z respondentek, „do czego nie ma serca":

„Najczęstsze dylematy polegają na tym, że moja ocena problemu jest inna, przedstawiam ją, a dyrektor poleca przygotować materiały, które zawierają odmienną niż moja ocenę, i każe mi się pod tym podpisać. I ja wiem, że tego nie mogę uczynić, bo wiem, że mam rację, ale też wiem, że jest to natychmiastowe «odbezpieczenie granatu» i jest tylko kwestią czasu, kiedy to wybuchnie. Jest to bardzo trudny problem, ponieważ ja osobiście mam dosyć twardy charakter i nie parafuję tego, i jest to jakoś jeszcze tolerowane, ale płacę za to dużą cenę, nie dostaję premii itp. Zresztą są różne negatywne zjawiska i to jest cena, czyli, krótko mówiąc, urzędnik dzisiaj jest upolityczniony strasznie i to jest ta straszna zaraza: nie może pisać tego, co chce, co uważa za słuszne, tylko to, co chcą, a jeżeli się sprzeciwi i nie parafuje, to jest skazany na niebyt – to jest bardzo poważny problem. To jest poważny dylemat i mocno przeżywany, jeżeli mając inną opinię na dany temat, musimy robić coś innego, zawsze trzeba wybierać. Samo przygotowanie dokumentu już jest dla mnie na granicy etycznej, ale zmuszanie do parafowania takiego dokumentu można określić jako bezczelność ze strony dyrektora. Ja osobiście wyznaczam sobie taką granicę – przygotowanie dokumentu bez parafy, chociaż już to jest nieetyczne, bo w zasadzie powinienem to rzucić, ale wtedy to jest niewykonanie obowiązków albo polecenia, nawet jeżeli ono jest w mojej opinii niewłaściwe, może to oznaczać usunięcie z pracy. Więc gra się rozgrywa na takiej linii granicznej: masz dokument, ale nie domagaj się parafy. U mnie paraf nie ma, jeżeli dokument od strony etycznej nie jest zgodny z moim przekonaniem, z moją oceną" (R92); czy inne wypowiedzi:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Najgorsze są sytuacje, kiedy przełożony każe zrobić coś, i to oczywiście rzadko się zdarza, żeby przełożony wprost powiedział, że mamy działać niezgodnie z prawem. Ale jest cały szereg spraw, które nie sprzeciwiają się stanowi prawnemu, a jednak są nielogiczne, nieracjonalne, czasami po prostu głupie, albo jeszcze inaczej, nawet nie tak, nie są najlepszym rozwiązaniem – przynajmniej według mnie – w danej sytuacji. Wiem, że są po prostu lepsze rozwiązania, bardziej właściwe. Jeśli się nie uda przełożonego przekonać, to są to najtrudniejsze decyzje, bo wtedy człowiek musi wybierać, czy wykonać coś, do czego nie tylko nie ma serca, ale jest przekonany, że może być szkodliwe, prawda, czy upierać się przy swoim. A możliwości mamy niewielkie, bo rzeczywiście, jest możliwość sprzeciwienia się takiemu poleceniu przełożonego, które niezgodne jest z prawem, na piśmie. Najpierw na piśmie informuje się, że to jest niezgodne z prawem, i on podtrzymuje swoją decyzję na piśmie, wtedy składa się wyjaśnienia, że nie wykonam tego, ponieważ to, to, to i to, ale jest przecież cały szereg spraw, których ani ustawa, ani kodeks nie może regulować, ja to rozumiem, ale te polecenia, które wydają nam się niedobre, to jednak musimy wykonać" (R90);

„Ja mam taki dylemat, kiedy nie akceptuję linii politycznej rządu, a przygotowuję dokumenty, które dotyczą realizacji takiego a nie innego projektu, i mam wtedy poważny konflikt wewnętrzny, bo wiem, że nie powinno się tego robić, że nie powinno, bo to szkodzi państwu. Ale decyzja jest podjęta i oczekują uzasadnienia, przełożenia na konkrety. I to jest bardzo trudna sytuacja i bardzo się cieszę, że nie pracuję przy innych umowach czy pewnych projektach, które dotyczą różnych trudnych spraw. Dobrze, że nie muszę się w nie angażować, bo robiłbym to bez przekonania, na zasadzie działania technokratycznego" (R26). Ostatnia wypowiedź to przykład konfliktu między profesjonalizmem a lojalnym wykonywaniem polityki rządu. Był to zarazem jedyny taki przypadek, opisany jako dylemat etyczny.

Drugi typ dylematów etycznych, mających źródło w relacjach urzędnik––przełożony, pojawiał się znacznie rzadziej (w wypowiedziach zaledwie kilku osób) i dotyczył wyboru między postępowaniem zgodnym z przepisami prawa a wykonaniem polecenia służbowego, podporządkowania się decyzjom lub naciskom przełożonych, wymuszających działanie na granicy prawa lub naruszenie przepisów. W wypowiedziach respondentów konflikt ten ujawniał się jako dychotomia legalizm *versus* lojalność. Były to jednocześnie dylematy określane przez tych urzędników jako najtrudniejsze w ich praktyce zawodowej. Marek Kosewski opisuje tę formę naruszania zasad etycznych przez urzędników jako sytuację upokorzenia. „Sytuacje upokorzenia stanowią kwalifikowaną postać sytuacji pokusy i zdarzają się wtedy, gdy alternatywa ma trochę inną postać: wybór osobiście cenionej wartości jest zagrożony surową karą, a jej uniknięcie (i ewentualne uzyskanie jeszcze innych korzyści) wymaga uległości i demonstracyjnego zanegowania, zaparcia się tej wartości" [Kosewski 2001/2002, s. 19]. Na ogół urzędnik jest stawiany w sytuacji upokorzenia, gdy jest pod-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dawany różnego rodzaju naciskom (przełożonych, kolegów, rodziny, znajomych, polityków itd.), np. usiłuje się na nim wymusić decyzję korzystną dla kogoś, lecz niezgodną z przepisami; przy czym tak strukturalizując sytuację, by lękał się nieżyczliwości przełożonych, kolegów, utrudnień w rozwoju kariery zawodowej ze strony polityków, ostracyzmu rodziny etc. „To, co zdaniem urzędnika słuszne, sprawiedliwe i rzetelne, jest zagrożone karą. Uniknięcie tej kary i ewentualne zyskanie innych korzyści wiedzie poprzez naruszenie wartości moralnych i wynikającą stąd utratę godności zarówno w opinii tego, który sytuację upokorzenia urzędnikowi stworzył, jak i w opinii otoczenia" [Tamże, s. 14].

Poniższe wypowiedzi, szczególnie pierwsza, stanowią ilustrację konfliktu, w którym legalizm przeciwstawiony zostaje lojalności wobec przełożonych, a strach przed konsekwencjami niepodporządkowania się zwierzchnikowi zmusza do działań niezgodnych z prawem bądź na granicy prawa:

„Trudno mi o tym mówić, ale spotkałem się z sytuacjami, gdzie, mówiąc brzydko, byłem «gwałcony». Miałem taką sytuację, gdzie nakryłem jednego z pracowników, że sfałszował dokumenty, które złożył w podaniu o zatrudnienie. W związku z tym chciałem go zwolnić w trybie natychmiastowym, ale była interwencja ministra, ponieważ ta osoba znała kilka osób ważnych w tym państwie, które interweniowały, żeby jej nie zwalniać. I miałem problem. Skończyło się na tym, że nie zwolniłem jej natychmiast, tylko po kilku miesiącach i nie dyscyplinarnie, tylko za porozumieniem stron. No, ale ta decyzja, taki kompromis dużo mnie kosztował, szczerze mówiąc, nie była to sytuacja łatwa, ani nie jestem z niej dumny. Nie obawiałem się, że mnie zwolnią, nie… natomiast mój przełożony ma nieskończoną możliwość sposobów, metod, by mnie gnębić, czego nie chciałbym… Taki konflikt jest nieunikniony, kiedy zwierzchnik usiłuje złamać przepisy prawa czy naruszyć jakiś tam interes kraju. Muszę powiedzieć, że czuję, że mam słabą pozycję nie tyle ze względu na silną pozycję mojego szefa, ile raczej ze względu na postrzeganie tej mojej pozycji przez innych urzędników. Generalnie problemem nie są politycy, tylko urzędnicy, którzy – pomimo zapisów ustawowych – traktują sprawy władzy i zarządzania w służbie cywilnej tak, że jesteśmy totalnie podporządkowani władzy politycznej i tak naprawdę to zawsze zwierzchnik polityczny decyduje" (R38);

„Są takie trudne sytuacje i zetknąłem się z taką właśnie sytuacją, że przełożony naciskał, a ja miałem inne zdanie, wtedy musiałem powiedzieć, że skutki tego będą takie a takie i tego robić nie należy. Natomiast jeżeli przełożony się przy tym upiera, a nie jest to przestępstwem, ale ja wiem, że jest niezgodne z przepisem czy na granicy tego przepisu, to – mimo odcinania się – jest to wybór przełożonego w danej sytuacji i muszę to wykonać, i czuję się z tym podle. No, mogę się też nie podporządkować, bo zawsze mogę zmienić pracę i raz już ją zmieniałem. Więc można się temu nie podporządkować, co w konkretnej sytuacji przekłada się po prostu na zmianę pracy, bo w praktyce, no, w znacznej większości przypadków, bardziej realne jest to, że podwładny

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zmieni pracę, a nie osoba, która mu wydaje takie polecenie. Bo może on człowieka ustawić w takiej sytuacji, że nawet jeżeli będzie 24 godziny pracował i nie wychodził z pracy, to nie jest w stanie swoich obowiązków wykonać z tą należytą starannością. W sądzie to można się jakoś jeszcze bronić, ale co tam sąd, nawet jak ktoś sprawę w sądzie wygrał i wrócił do urzędu, to wiadomo, że długo tam nie posiedzi. Myślę, że można by na podstawie tych wszystkich przypadków skonstruować taki poradnik, jak dokonać zmiany w swoim urzędzie, żeby pozbyć się niepokornego urzędnika" (R19); czy takie stwierdzenie:

„Powiem tylko tak: to było bardzo trudne i musiałam zdecydować i też trochę się asekurowałam, co będzie, jeśli to zrobię? Ale działaniem nie naruszyłam żadnego regulaminu organizacyjnego urzędu, nie, wszystko niby było w porządku, tylko na granicy. Działanie zostało przeprowadzone na prośbę przełożonych. To nie może być nazwane poleceniem służbowym. W sytuacji, jeśli jakieś działanie jest mocno naciągane, żeby nie powiedzieć przekręt, to przełożeni zwracają się do podwładnych z prośbą, a nie wydają polecenia!" (R79).

Do grupy dylematów etycznych, mających swoje źródło w relacjach z przełożonymi, włączyłam wypowiedź jednej z urzędniczek, która została postawiona w sytuacji wyboru między zachowaniem zgodnym z własnymi przekonaniami i systemem wartości a podporządkowaniem się poleceniu służbowemu, które zasady etyki naruszało. Jest to jednocześnie przykład skutecznej obrony przed tego typu naciskami, obrony przed upokorzeniem, nawet za cenę utraty zaufania czy przychylności zwierzchników:

„Trudne sytuacje, tak, mam na myśli konkretny przykład, trudny, bo trzeba było dokonać wyboru: albo zatrzymam wyższe stanowisko i dzięki temu mam dalszy awans, prestiż i większe pieniądze, co jest istotne, bo wiadomo, że w administracji się kiepsko zarabia, niestety wbrew ogólnym opiniom, albo po prostu podłożę świnię koledze. To był taki trudny wybór. Konkretnie mogę powiedzieć, że wyglądało to tak, że po prostu wydano mi polecenie napisania donosu na kolegów z departamentu, kto źle pracuje, kto się obija, a ja odmówiłam. Przez to mój awans stanął pod znakiem zapytania, ale jeśli mam pracować w ten sposób, to ja się na to nie godzę, bo to trzeba być wyjątkową świnią. Jeżeli ja coś takiego zrobię, to oczywiście idę do przodu, awansuję, i nie każdy musi wiedzieć, jaką to metodą zostało osiągnięte, ale wystarczy, że ja to wiem. Są osoby, które podkładają świnie, bo piszą z własnej inicjatywy donosy imienne na ludzi, nawet nie mając takich poleceń, i się dobrze z tym czują. Wszystko zależy od człowieka, jakim kto jest człowiekiem, takim samym będzie pracownikiem, bo nie może kilkanaście godzin dziennie udawać, że jest inny niż w rzeczywistości. Ja mam tu bardzo dobrą pozycję, mam bardzo dobrą opinię, ale cały czas czuję takie rozdarcie: bo ja z miejsca odmówiłam, a to rodzi konsekwencje, nie jestem tą zaufaną osobą, nie jestem z tych «swoich», niestety pozostaję poza układem" (R45).

Zamykając ten wątek, chciałabym przedstawić wypowiedzi tych urzędników, dla których odmowa wykonania polecenia służbowego czy przeciwsta-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wienie się naciskom politycznym nie stanowią problemu ani nie wywołują w nich rozterek. Są to osoby, dla których wybór legalizm–lojalność wydaje się oczywisty, a podstawą jest działanie zgodne z przepisami. Jak stwierdziła jedna z urzędniczek: „Lepiej stracić pracę niż twarz" (R10). Poniższe cytaty stanowią ilustrację tego typu wyborów:

„Nie mam żadnych problemów z przedstawieniem i obroną swojego stanowiska, nawet jeśli jest inne niż dyrekcji, po prostu przedstawiam swoje zdanie, a jeżeli dalej się upierają czy naciskają, to ja jako wieloletni urzędnik wiem, że mam możliwość odmówienia na piśmie, napisania takiej opinii. Jeżeli byłabym skłonna przychylić do ich argumentów, to co innego, ale nie podpiszę ani nie parafuję nigdy tego, z czym się nie zgadzam, jestem urzędnikiem, a nie maszynistką" (R17);

„W poprzedniej pracy zwierzchnik zażądał przygotowania decyzji, która była niezgodna z prawem. Przygotowałam notatkę, która mówiła, że ta decyzja jest niezgodna z prawem, i nikt już ode mnie nie zażądał innej decyzji, taka notatka wystarczyła. Myślę, że to był przejaw nepotyzmu, że komuś trzeba było coś załatwić tak a nie inaczej, ale osoba, która chciała to sobie załatwić, nie powiedziała osobie, która miała to załatwiać, że to jest niezgodne z prawem, i dopiero jak dostała tę informację, że jest to sprzeczne z prawem, wtedy już nie odważyła się naciskać. Zawsze staram się tak postępować, żeby potem spokojnie patrzeć na siebie w lustrze, to wszystko…" (R50).

I jeszcze dwie wypowiedzi, które są znamienne: z jednej strony, potwierdzają liczne zarzuty o presji wywieranej na urzędników, o naciskach wymuszających podporządkowanie się stronniczym lub naruszającym prawo poleceniom służbowym zwierzchników politycznych; z drugiej zaś strony, pokazują, że możliwe są – być może nawet występują często – sytuacje konsekwentnej odmowy wykonania tego typu poleceń.

„Podczas międzynarodowego spotkania osoba na stanowisku po linii politycznej zatelefonowała i zarzuciła jego uczestnikom, m.in. i mnie, że prowadzimy nielegalne spotkanie i może to się dla nas źle skończyć, bo po wykonaniu kilku telefonów zostanie ono zakończone. Miałam dylemat, ponieważ wiedziałam, kto do mnie telefonuje, ale też miałam przeświadczenie, że dobrze robię. Nie wiedziałam tylko, jak zachowają się moi przełożeni (a był to początek mojej współpracy z nowym kierownictwem). Mój bezpośredni przełożony powiedział mi, że ja jestem tutaj kompetentną osobą, wiem, jak należy postępować i spotkanie kontynuowaliśmy, postępując zgodnie z prawem, a moja rola polegała na przestrzeganiu porządku obrad. Ta osoba albo przez swoją nieznajomość sprawy, albo polityczno-koleżeńskie zobowiązania, usiłowała wymóc na nas przerwanie tego posiedzenia, co mogło skutkować nie tylko niezadowoleniem drugiej strony, ale mieć konsekwencje natury dyplomatycznej, np. wymiana not. To nie było moje pierwsze spotkanie, miałam merytoryczne doświadczenie i wiedziałam, że postępuję słusznie. Zdziwiona byłam, że osoba piastująca taką funkcję nie posiada chociażby elementarnej wiedzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

o przepisach prawa i że tak się zachowuje. Ja dzisiaj też postąpiłabym tak samo jak wtedy…" (R56);

„Było wiele takich sytuacji, kiedy mówiłem po prostu nie i koniec, ale podam jeden przykład, gdzie wszyscy odmówiliśmy, ponieważ była propozycja, żebyśmy zrobili klubowi Sojuszu Lewicy Demokratycznej opinię, i to było tak śmieszne, ale silny nacisk był ze stanowiska podsekretarza stanu. Oczywiście wszyscy odmówiliśmy i wyśmialiśmy to, była to ewidentna próba zastraszenia. Nie jest funkcją ministerstwa, a tym bardziej urzędnika, robienie opinii dla klubu parlamentarnego, to my dla ministra możemy zrobić opinię albo dla innego urzędu, ale nie dla klubu politycznego. Nie chciałbym głębiej wnikać w sprawę, ponieważ nie mogę, dzisiaj, gdyby była taka sytuacja, na pewno postąpiłbym tak samo. Takie załatwienie sprawy było zgodne nie tylko z moimi przekonaniami, ale też innych osób" (R64).

Często podkreśla się, że jakość działania administracji publicznej zależy od jakości klasy politycznej, że w państwach o długich tradycjach demokratycznych zależność ta wydaje się oczywista, podczas gdy w Polsce wciąż mamy do czynienia z sytuacją podległości i podporządkowania urzędników politycznym decydentom [Gintowt-Jankowicz 2000]. Krytyczne opinie o urzędnikach nie należą do wyjątków: „Jeżeli najwyższy przełożony – a jest nim przecież zawsze polityk – mówi podległemu urzędnikowi, by załatwił coś w specjalnym trybie sympatykowi rządzącego ugrupowania, albo zwolnił kompetentnego kolegę, bo miejsce jest potrzebne dla kolegi polityka itd., to polecenie takie często zostanie spełnione. Każdy jest tylko człowiekiem. Jedynie nielicznych stać na odwagę odmowy, jeśli może ona zaszkodzić ich karierze. Muszą więc istnieć elementarne choćby reguły gry odnośnie administracji między wszystkimi ugrupowaniami politycznymi w kraju"[32]. Jest wiele przykładów potwierdzających upolitycznienie administracji i dyspozycyjność urzędników czy – szerzej – funkcjonariuszy publicznych; wyrok sądu w sprawie tzw. blue taxi stanowi tego dramatyczną ilustrację[33]. Są też takie, które świadczą o wykonywaniu obowiązków przez urzędników wbrew naciskom politycznym. Nie zmienia to jednak faktu, że istnienie tego typu nacisków i przekonanie urzędników o braku czytelnych reguł, dotyczących relacji między politykami a podległymi im kadrami administracji, ma określone, negatywne konsekwencje. Jeden z respondentów związany z tą sytuacją lęk, niepewność i dyskomfort opisał w następujący sposób: „Tu jest dramat, bo generalnie polityka strasznie wypaczyła

[32] Zob.: *Urzędnik jest jak trawa, z Marią Gintowt-Jankowicz, dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, rozmawiają Witold Bereś i Krzysztof Burnetko*, „Tygodnik Powszechny" 2000, nr 14.

[33] „Rok więzienia – taki wyrok zapadł w sprawie tzw. blue taxi oraz śmierci dwojga policjantów, którzy zginęli po tym, jak ich radiowóz wpadł do przydrożnego stawu. Ich szef Waldemar P. kazał mundurowym odwieźć do domu urzędnika MSWiA Tomasza Serafina, który wracał z imprezy". Zob.: M. Weber, *Rok więzienia w zawieszeniu – skazani za użycie radiowozu jako taxi*, „Rzeczpospolita", 19.12.2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

tę służbę cywilną. Dokonuje się różnych mianowań, najróżniejszych kombinacji, obsadzając najwyższe stanowiska ludźmi spoza korpusu, funkcjonującymi na zasadzie poparcia politycznego. (…) Sporo jest ofiar polityki w korpusie służby cywilnej w czasie ostatnich lat, a strach przed zwolnieniem lub kolejną roszadą zabija w ludziach odwagę i niezależność" (R93). Nieuleganie naciskom politycznym stanowi nieco inną formę „niesubordynacji" niż niewypełnianie polecenia służbowego, o którego słuszności czy zasadności urzędnik nie jest przekonany. Przypomnę, że Barbara Kudrycka, przywołując badania przeprowadzone wśród niemieckich urzędników służby cywilnej, zwracała uwagę, że prawie jedna trzecia respondentów deklarowała niewykonanie polecenia służbowego, którego nie akceptowała z profesjonalnego punktu widzenia. Zdaniem Barbary Kudryckiej świadczy to o traktowaniu przez urzędników roli zawodowej przede wszystkim jako profesjonalnych doradców lub specjalistów, a nie bezkrytycznych wykonawców poleceń służbowych [Kudrycka 1998, s. 129]. Warto w tym miejscu przypomnieć, jak rolę zawodową urzędników postrzegał Max Weber. W rozprawie *Polityka jako zwód i powołanie* pisał, że honor urzędnika polega na umiejętności, by „w sytuacji, gdy wbrew jego zdaniu nadrzędna wobec niego władza obstaje przy poleceniu, które wydaje mu się niesłuszne, wykonać je na odpowiedzialność wydającego to pozwolenie w sposób sumienny i dokładny, tak jak gdyby odpowiadało ono własnemu przekonaniu urzędnika; bez tej w najgłębszym sensie moralnej dyscypliny i zdolności urzędnika do zaparcia się samego siebie rozpadłby się cały aparat państwa" [Weber 1998, s. 75]. Wiesław Chrzanowski, wyjaśniając kandydatom na urzędników państwowych termin „lojalność", wskazał z kolei na inny element, który wyznacza granicę podporządkowania poleceniom zwierzchników: „W przypadku, gdy urzędnik poweźmie przekonanie, że otrzymane od zwierzchników dyrektywy są zasadniczo sprzeczne z racją stanu, powinien odmówić ich wykonania. Inaczej mówiąc, odmówić posłuszeństwa; i to niezależnie od konsekwencji, jakie to może spowodować. (…) Ten szczebel lojalności funkcjonariusza publicznego jeszcze do drugiej wojny światowej można było uważać za szczytowy. Dziś, po doświadczeniach ludobójstwa drugiej wojny światowej oraz systemu komunistycznego, zaistniał w cywilizacji europejskiej, jeszcze jeden szczebel, czy wymóg – lojalności – nakaz zachowywania lojalności najwyższej, uniwersalnej, l o j a l n o ś c i w o b e c p r a w c z ł o w i e k a. (…) Usprawiedliwieniem sprzeniewierzenia się tej lojalności nie może być posłuszeństwo rozkazowi, choćby najbardziej prawidłowo umocowanej władzy" [Chrzanowski 2002, s. 73]. Lojalność funkcjonariusza służby publicznej, podkreśla Chrzanowski, wyraża się przede wszystkim w: (1) postępowaniu zgodnym z prawem pozytywnym: tak stanowionym, jak i – jeżeli istnieje – odpowiednim prawem zwyczajowym; w postępowaniu zgodnym z prawem intuicyjnym, opartym na autorytecie wewnętrznym; (2) solidarności wobec innych członków korpusu, w imię poszanowania jego godności i pozycji; (3) działaniu odpowiadającym dyrektywom przełożonych, nawet gdyby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

to nie odpowiadało jego osobistym poglądom. „Jest on bowiem wykonawcą polityki państwa prowadzonej przez rząd wyłoniony w sposób demokratyczny. Swoich opinii nie powinien ukrywać przed przełożonymi, może to dla tych przełożonych być pomocne w kształtowaniu ich nakazów, ale do tych nakazów powinien się stosować niezależnie od tego, czy z jego poglądami są, czy nie są zgodne. Odmówić zastosowania się do dyrektywy powinien jedynie w wypadku, gdyby była ona oczywiście sprzeczna z prawem, przełożeni bowiem są umocowani do działania w imieniu państwa na podstawie prawa i jedynie w ramach tego prawa. Z osobistego punktu widzenia takie przeciwstawienie się jest zawsze ryzykowne" [Tamże, s. 65–77]. W tak rozumianym etosie urzędniczym zakres niesubordynacji jest wyraźnie ograniczony zasadą legalizmu. Wykonanie polecenia służbowego – nawet gdy jest uważane za niezgodne z osobistymi przekonaniami urzędnika, uważane za niewłaściwe bądź złe z profesjonalnego punktu widzenia (ale zgodne z prawem) – stanowi natomiast wyraz lojalności i odpowiedzialności zawodowej; przełożony jest tą osoba, która *de facto* ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje i realizację określonych zadań.

Przekonanie o profesjonalizmie, przeświadczenie o posiadanej wiedzy eksperckiej – często rozleglejszej niż ta, którą dysponują polityczni zwierzchnicy – może też prowadzić do sytuacji, gdy urzędnicy, uważając się za depozytariuszy fachowej wiedzy i doświadczenia, będą chcieli forsować swoje rozwiązania wbrew stanowisku zwierzchników lub przełożonych. Poniższy cytat wydaje się trafnie oddawać sens wyrażanych czasem obaw. Jest to wypowiedź respondenta, który w karierze zawodowej pełnił również funkcję polityczną. Zwrócił on uwagę istnienie pewnej „cienkiej granicy" w relacjach między urzędnikami i zwierzchnikami politycznymi, która bywa naruszana, gdy przypisane politycznym zwierzchnikom prerogatywy zaczynają być przejmowane przez urzędników: „Myślę, że musi istnieć w administracji tzw. rdzeń, w każdej zresztą organizacji, niezależnie czy publicznej, czy pozarządowej, czy prywatnej, stały rdzeń zasobów ludzkich, który pozwala utrzymać pewną ciągłość, jest to pewien proces, który dotyczy zarówno tych, którzy są odbiorcami pracy urzędników, polityków, społeczeństwa jak i samych urzędników. Myślę o zgromadzeniu pewnych postaw, wartości, sposobów pracy. Myślę, że jest to taka wartość, która służy też – generalnie rzecz biorąc – społeczeństwu, przy czym z moich doświadczeń wynika, ja pełniłem też stanowiska polityczne, że jest pewna cienka granica pomiędzy efektywną służbą cywilną a obstrukcją urzędniczą. Jest taki moment, do którego wszystkie zasady służby cywilnej służą dobrej jakości pracy i ciągłości, ale jako polityk doświadczyłem też tej drugiej strony, a więc celowej urzędniczej obstrukcji i wpływów większych niż mieć powinni. Bardzo często miałem do czynienia z urzędnikami służby cywilnej, którzy dzięki wieloletniemu doświadczeniu i wiedzy pomagali podejmować decyzje polityczne, ale znam i takich, którzy te same cechy wykorzystywali w sytuacjach mających na celu obejście decyzji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

politycznych, czy takie sytuacje, gdy twardo upierali się przy własnej wizji, kiedy to nie była ich rola" (R87).

- **Dylematy związane z obsługą klientów**

Druga grupa dylematów etycznych, jakie pojawiły się w wypowiedziach urzędników, dotyczy prowadzenia czy załatwiania spraw klientów (17 osób). Opisywane przez respondentów sytuacje wskazują na jeden typ konfliktu najczęściej wówczas doświadczany i związany z wyborem między działaniem zgodnym z przepisami prawa a obroną interesów klienta – często pokrzywdzonego przez urząd, obowiązujące prawo czy los. W wypowiedziach respondentów konflikt ten przybiera postać dychotomii legalizm *versus* dobro klienta. Podejmowane przez urzędników działania miały na ogół formę pomocy, polegającej na szukaniu takiego rozwiązania, które będzie najbardziej korzystne dla klienta, nawet za cenę złamania czy naruszenia przepisów. Opisane poniżej sytuacje to także przykłady decyzji, które z przyczyn prawnych bądź proceduralnych nie powinny być wykonane, ale ze względu na trudną sytuację klienta lub po prostu chęć udzielenia mu pomocy zostały podjęte. Co istotne, urzędnicy podkreślali, że gdyby ponownie mieli podjąć taką decyzję – dodajmy, niezgodną z prawem – postąpiliby w ten sam sposób:

„Praca wiązała się z ciągłymi dylematami, chciało się jakoś pomóc tym ludziom, ale z drugiej strony nie można było łamać polskiego prawa i dawać tak bez sensu statusu uchodźcy. Teraz niektóre z nich zostały «załatane» dzięki nowym przepisom prawnym z 2003 roku i to w dużej mierze sprawiło, że jest już teraz mniej tych etycznych dylematów wobec petentów. Natomiast wcześniej, jak mówiłam, kiedy zdarzył się przypadek takiego dylematu, to łataliśmy dziurę prawną i postępowaliśmy zgodnie z tym, co nam dyktuje sumienie i rozsądek. Przez sześć lat pracowałam w tamtym departamencie (przyznawanie statusu uchodźcy) i miałam dość, człowiek w takiej pracy wypala się całkowicie. Przeszłam do innego departamentu, zanim nowa ustawa weszła w życie, tej starej dużo brakowało do doskonałości i zawsze trzeba było samemu decydować. Najbardziej utkwił mi w pamięci przypadek młodej Kurdyjki, lekarki z północnego Iraku. Był to 1996 rok, przyjechała tutaj po wielkich zmaganiach, miała poważne traumatyczne przeżycia, była gwałcona, bito ją, po drodze też spotkało ją wiele nieprzyjemności. Chciała się przedostać do swojego męża do Szwecji, została u nas złapana z całą grupą osób i osadzona w ośrodku dla uchodźców. Po rozpatrzeniu wniosku okazało się, że ona w zasadzie nie podchodzi pod nadanie statusu uchodźcy, nie wiadomo było, co z nią zrobić, wtedy była jeszcze stara ustawa i było w niej powiedziane, że może być status uchodźcy albo nic. Aby jej oszczędzić tutaj nieprzyjemności i odsyłania do Iraku i wydaleń, biorąc pod uwagę jej przeżycia i to, że była w izolacji, bo przebywała wtedy w ośrodku deportacyjnym, a była kobieta wykształconą i na poziomie, przyznaliśmy jej status uchodźcy po to, aby mogła

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wyjechać do męża. Wyjechała, wiemy, że się z nim spotkała i starała się przeprowadzić legalnie sprawę pobytu w tamtym kraju. Takich przypadków było więcej, może nie takie dramatyczne jak tej lekarki, ale ludzi, którzy też jechali do swojej rodziny i nie wiadomo było, co z nimi zrobić. Przypadek ten utkwił mi w głowie najbardziej. Załatwiłam to zgodnie z moimi przekonaniami i zgodnie z całą sytuacją i oczekiwaniami, ale według tamtego prawa to rozwiązanie nie było zgodne z prawem, a nadanie statusu uchodźcy było mocno naciągane i tak nie powinno być, ale są takie wyjątkowe sytuacje. I gdyby taka się jeszcze kiedyś powtórzyła, a obowiązywałoby prawo takie jak kiedyś, postąpiłabym tak samo; według obecnych przepisów prawnych moglibyśmy normalnie i inaczej sprawę załatwić" (R69);

„Miałem często takie sytuacje, kiedy szkoda mi było biednych ludzi i musiałem decydować, i zdarzało się, że choć mogłem, to nie naliczałem podatku z karą. Przytoczę jeden z nich, bo utkwił mi najbardziej w pamięci. Kontrolowałem firmę, w której księgowość prowadziła żona, mąż był właścicielem. W czasie kontroli, jeśli ona trwa tydzień czy dwa, człowiek poznaje tych ludzi. Żona była uczynna, grzeczna, sumienna – robiła co mogła, mąż wręcz przeciwnie. Kiedy powiedziałem jednego dnia, że coś jest źle, zwymyślał żonę przy mnie od ostatnich. Jak już przyszło kończyć pracę, to na wiele rzeczy nieprawidłowych, ale nieskutkujących jakimś tam znaczeniem przymknąłem oko. Zrobiłem to dla tej kobiety, zrobiło mi się jej po prostu szkoda. Są przepisy, ale jest też człowiek, i dzisiaj, tak myślę, pewnie też bym tak samo postąpił" (R80).

Sytuacja opisana powyżej jest interesująca ze względu na pojawiający się w niej motyw dyskrecjonalności w działaniach urzędników. Dyskrecjonalność – pisze Małgorzata Fuszara – zawsze zostawia wybór, a ten bywa zdeterminowany informacjami, osądami i interpretacjami tego, kto podejmuje daną decyzję: „Wszyscy aktorzy prawni stosują pewne procedury interpretacyjne i sposoby rozumienia świata, które wynikają z ich kultury, wiedzy czy środowiska, które ich ukształtowało. Czynniki te w stopniu równie istotnym jak prawo determinują ich działania" [Fuszara 1994, s. 296]. Dyskrecjonalność w działaniach urzędników, sędziów czy adwokatów bywa kwestionowana głównie dlatego, że może prowadzić do dyskryminacji pewnych osób lub grup poddanych działaniu prawa, może też tworzyć gorsze warunki dostępu do prawa stronom słabszym. Podejmowanie decyzji, które mogą ważyć na losach konkretnej osoby, bywa trudne niekoniecznie z powodu złożoności samego procesu decydowania czy rozstrzygania, ale z powodu niepewności, która temu procesowi towarzyszy. Niepewność tę „aktorzy prawni" redukują w różny sposób, np. interpretując i strukturalizując informacje dotyczące danej sprawy lub osoby tak, by pozwalały im przekonać się do podjętej decyzji, dokonać jej racjonalizacji [Tamże]. Jak często w praktyce urzędniczej zdarza się tak, że ten sam problem albo przepis bywa różnie interpretowany (na korzyść czy niekorzyść interesanta), jak często zapadają różne decyzje w podobnych sprawach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

– trudno powiedzieć. Powyższy przykład, ale także wnioski z innych badań wskazują, że takie sytuacje się zdarzają [Arcimowicz 2003]. Pozostaje mieć nadzieję, że urzędnicy częściej „zawieszają" indywidualne poglądy, sympatie czy antypatie, że odkładają na bok stereotypy i na tyle, na ile jest to możliwe, podejmują decyzje, które można później weryfikować i oceniać jako rozsądne i uczciwe.

Należy podkreślić, że większość respondentów, którzy przeżywali dylematy związane z wyborem między działaniem zgodnym z przepisami prawa a obroną interesów klienta – mimo współczucia i zrozumienia trudnej sytuacji, mimo przekonania, że woleliby postąpić inaczej – zapewniała, że zawsze działają tak, jak nakazują przepisy, nawet te oceniane przez nich jako niesprawiedliwe, złe lub nieracjonalne. Poniższe cytaty ilustrują dylematy i podejmowane przez urzędników działania:

„Najgorsze jest wydawanie rozstrzygnięć w przypadku człowieka, który jest stroną w postępowaniu, wbrew własnemu przeświadczeniu o słuszności tego. Są takie sytuacje, że muszę napisać akt oskarżenia do sądu, a jestem przekonany, że te okoliczności, sytuacje i różne inne, nawet nierozsądne przepisy są źródłem tego, że dana osoba znalazła się w takiej sytuacji. Rozumiem człowieka, który tłumaczy mi, dlaczego zrobił tak a nie inaczej, i ja prywatnie z nim się zgadzam i rozumiem, ale przepisy brzmią jednoznacznie i jako urzędnik inaczej postąpić nie mogę. Rozdźwięk między moim prywatnym przekonaniem a zdaniem, które wyrażam na papierze w orzeczeniach, jest dla mnie najbardziej drażniący. Podam przykład: Urząd Kontroli Skarbowej «utopił» jedną firmę. Czytając ich decyzję, uznałem, że zrobili świństwo właścicielowi. W konsekwencji działania UKS firma straciła płynność finansową i przestała płacić podatki od wynagrodzeń pracowniczych. Musiałem w tej sytuacji wezwać człowieka, przesłuchać go i postawić mu zarzut przestępstwa skarbowego, wnieść do sądu oskarżenie, być na rozprawie i dążyć do skazania go. Później decyzja UKS została przez inny sąd uchylona jako kompletnie bezprawna, ale to już firmy nie uratowało, zaś właściciel ma wpis do rejestru skazanych, że popełnił przestępstwo skarbowe! Przygotowując akt oskarżenia w tej sprawie, wystąpiłem o bardzo niską karę dla niego, na co zwróciła nawet uwagę sędzia. Nie zmienia to faktu, że firma padła i człowiek ma wpis do rejestru! Pozostał więc potworny kac moralny. Moje postępowanie było zgodne z przepisami – nie znalazłbym żadnego uzasadnienia dla innego zachowania się w tej sytuacji i dziś, mimo wszystko, też bym tak postąpił, ale te decyzje są zawsze trudne" (R85).

W wypowiedziach respondentów pojawia się także interesujący wątek odpowiednich cech osobowościowych, które ułatwiają właściwe wypełniania roli zawodowej, a więc bezkompromisowe i twarde stosowanie prawa. Podana przez urzędniczkę krótka charakterystyka dotyczyła specyfiki pracy w urzędach skarbowych:

„Jeśli przepisy mówią tak, a moje sumienie mówi inaczej, no to przykro mi, ale przepisy są przepisami. Jesteśmy państwem prawa i przepisów należy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przestrzegać. Jeżeli jest to postępowanie administracyjne i mamy I i II organ, kontrolę sądową, to wszyscy kierują się przepisami. Ostatecznie tę legalność kontroluje NSA – tylko pod tym kątem się patrzy, jeśli nie chce się narazić na przykre konsekwencje. (…) Ale są takie osoby, które nie mają predyspozycji do pracy w Urzędach Skarbowych, np. poborcami muszą być osoby o określonym charakterze – muszą działać zgodnie z przepisami w bardzo trudnych, dramatycznych czasem sytuacjach. Osoba z charakterem spolegliwym, z sercem na dłoni poborcą być nie może!!! Każdy musi czuć się dobrze na swoim stanowisku pracy, a jeśli na nim się źle czuje, to niech je zmieni i nie będzie mieć rozterek" (R51).

I jeszcze jedna wypowiedź, w której można zaobserwować jak niektórzy urzędnicy, stając wobec konieczności wyboru między działaniem zgodnym z prawem (legalnym) a działaniem korzystnym dla klienta, podejmują działania „niekonwencjonalne" czy niestandardowe, tj. stosują obowiązujące przepisy (niekorzystne dla klienta), poszukując jednocześnie innych sposobów pomocy klientowi, które wykraczają poza standardowe, urzędowe procedury. Jest to jednocześnie przykład postrzegania roli zawodowej urzędnika, przede wszystkim jako osoby niosącej pomoc, udzielającej wparcia klientowi urzędu:

„W moim przypadku przepis prawa stanowi tak a tak, że jeżeli ktoś spełnia określone przesłanki, to coś mu się należy i jest wiele spraw, że ludzie są w dramatycznej sytuacji finansowej, bo ja zajmuję się osobami bezrobotnymi, są w dramatycznej sytuacji finansowej i w ogóle życiowej, a ja z racji określonego brzmienia prawa nie mogę im pomóc i przez pierwszy rok bardzo te sytuacje przeżywałem, i obwiniałem się o taką niemoc. Przed chwilą przytoczyłem taką sytuację właśnie, wiele jest takich sytuacji, że np. rodzice, którzy mają dzieci w wieku szkolnym, zwracają się o przyznanie jakiegoś świadczenia, a nie mogą takiego świadczenia otrzymać, ponieważ nie spełniają przesłanek ustawowych i we mnie jest wtedy… no, przeżywam silny taki konflikt wewnętrzny, czy, nie wiem, jakąś depresję, ale wiem, że jeżeli ktoś spełnia warunki, to mu się należy, jeżeli nie spełnia, to wtedy, przykro mi, ale muszę powiedzieć, że nie, i to jest trudne i wtedy staram się jakoś, staram się jakoś inaczej zareagować, np. bardzo wiele satysfakcji sprawiła mi interwencja w urzędzie, w jednym z urzędów pracy, kiedy odmówiłem ojcu dwójki dzieci, bezrobotnemu, który też miał żonę bezrobotną z Chorzowa, konkretnie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Było to dwa lata temu, w Wielkim Tygodniu wydawałem decyzję, pamiętam, bo akurat teraz też jest Wielki Tydzień i ten pan przyjechał do nas, do urzędu, dowiedzieć się w swojej sprawie, to był człowiek czterdziestoletni i miał łzy w oczach, ale potem wpadliśmy wspólnie z moim koleżeństwem na taki pomysł, że napiszemy do dyrektora urzędu pracy prośbę o przynajmniej próbę znalezienia jakiegoś zatrudnienie dla niego i gdy przyszła odpowiedź dyrektora UP w Chorzowie, że ten pan podjął zatrudnienie w wyniku tego, że tam znaleziono mu pracę, wydawałoby się banalną, portiera, ale dla niego były to, prawda, pieniądze z tego zatrudnienia, i że dodatkowo była informacja, że będą

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dodatkowo aktywizować jego żonę, to muszę powiedzieć, że przez trzy miesiące byłem szczęśliwy, że nie udało się wprawdzie przyznać mu świadczenia z tytułu bezrobocia, ale zdobył zatrudnienie… Było to zgodne z moimi przekonaniami, bo w tym momencie chciałem temu człowiekowi pomóc; gdybym przyznał mu zasiłek, złamałbym prawo, więc moje przekonania uzewnętrzniły się w ten sposób, że skoro się nie dało zastosować przepisu prawa, postarałem się mu pomóc w inny sposób, prawda" (R91).

Do tej grupy dylematów włączyłam także wypowiedź jednej z urzędniczek, będącą przykładem konfliktu, w którym społecznie akceptowane normy, np. wzajemność, gościnność czy solidarność koleżeńska (bardzo cenne w sferze prywatnej), zderzają się z normami obowiązującymi w sferze publicznej, w tym przypadku w urzędzie państwowym. Opisany przez respondentkę dylemat dotyczył wyboru między przyjęciem gratyfikacji (drobnego prezentu) od klienta, a zachowaniem zgodnym z zasadami obowiązującymi w urzędzie – stanowią one, że od klientów nie można przyjmować żadnych korzyści majątkowych. Dylemat został rozstrzygnięty w ten sposób, że urzędniczka, przyjmując drobny prezent, uczyniła swoje zachowanie publicznym, jawnym, a gratyfikacji (prezentu) nie potraktowała jako „osobistej korzyści", ale jako rodzaj „dobra wspólnego" – przyniesione przez klienta czekoladki zostały otwarte i poczęstowano nimi wszystkie osoby znajdujące się w pokoju:

„Na początku swojej pracy w administracji miałam często takie dylematy wewnętrzne w sytuacji, gdy np. obsłużona osoba próbowała podziękować mi, wręczając czekoladki. Trzeba było jakoś się zachować, powiedzieć coś, tak żeby jej nie urazić, żeby nie myślała, że tym gardzę, ale że tak nie wolno… No, to taki konkretny przykład, gdy odmówiłam staruszce przyjęcia czekoladek, to ona poczuła się urażona, bo zrobiła to z odruchu serca, z wdzięczności, a ja wzgardziłam być może za skromnym prezentem. W efekcie przeprosiłam staruszkę i wyjaśniłam sytuację, że nie chodzi o wielkość tego prezentu, ale o obowiązującą tu zasadę i że tak nie mogę. Prezent ostatecznie przyjęłam i podziękowałam, częstując staruszkę i w jej obecności koleżanki z pokoju. Postąpiłam zgodnie z własnymi przekonaniami, a sytuacja nie wymagała polecenia przełożonych. Zajście nie miało związku z żadnym dobrem publicznym. Uraziłabym klientkę swoim zachowaniem i dzisiaj przyjęłabym ten prezent od razu, dzieląc się nim ze wszystkimi" (R56).

Czy jest to sposób radzenia sobie z tego typu sytuacjami przez tę konkretną osobę, czy też praktyka stosowana w urzędach, trudno powiedzieć. Kodeks Etyki Służby Cywilnej zdaje się regulować tę sferę zachowań jednoznacznie: „Członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków, a w szczególności (…) od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych"[34]. Przyjęcie każdej korzyści majątkowej przez członka korpusu SC jest nieetyczne.

[34] Kodeks Etyki Służby Cywilnej, § 4. pkt. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Podobnie na temat wręczania urzędnikom prezentów wypowiada się większość Polaków – dwie trzecie respondentów (67%) jako formę korupcji uważało wręczenie urzędnikowi prezentu za załatwienie sprawy [Demoskop 2000][35]. Można oczywiście zastanawiać się, czy np. kwiatki, czekoladki, drobne prezenty, to także „korzyść majątkowa", czy – jak na ogół się uważa – przedmioty wręczane zwyczajowo w ramach podziękowania? Z rozstrzygnięciem tego problemu mają kłopot także urzędy, a kwestia „drobnych prezentów" budzi kontrowersje. Niektóre urzędy starają się problem rozwiązać w ten sposób, że zakazują pracownikom przyjmowania jakichkolwiek prezentów, inne określają limit, np. 100 zł, poniżej którego urzędnicy nie mają obowiązku rejestracji podarków – np. prezydent Warszawy zdecydowała nadto, by poza rejestrem znalazły się także „kwiaty oraz produkty spożywcze o krótkim terminie przydatności". Być może zamiast wprowadzanych „limitów" rozsądniej byłoby sięgnąć do rozwiązań stosowanych w innych państwach, tj. jednoznacznie brzmiących przepisów prawa, które chronią urzędników przed tego typu dylematami. W administracji niemieckiej funkcjonuje np. kategoryczny zakaz przyjmowania podarunków, w Austrii nie można przyjmować również podarunków, które wprowadzają jedynie tzw. dobrą atmosferę w kontaktach urzędników z petentami [Grosse 2006, s. 24]. Można też przypomnieć przepisy polskiej ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, które wyraźnie stanowiły: „Urzędnikowi nie wolno przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimkolwiek sposobem wywołać zaofiarowanie takiego daru"[36].

Interesującą opinię na temat „drobnych prezentów" wręczanych lekarzom lub urzędnikom przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji Janusz Kochanowski. W jednym z wywiadów stwierdził, że mały upominek dla lekarza po udanym zabiegu to nic złego. „Bo i jak inaczej wyrazić wdzięczność? Ja sam dawałem, gdy mojej mamie robiono operację. Dałem filiżankę Rosenthala, bo lekarz lubił porcelanę. (…) Jak ja miałem wyrazić podziękowanie komuś i wdzięczność za to, co zrobił dla mojej matki, i pragnienie, żeby się nią opiekował? Dajemy kwiaty, dajemy koniak, dajemy czekoladki. Ale jeśli ktoś jest bardzo, bardzo zamożny, operacja była bardzo, bardzo ciężka, no to można dać pióro"[37]. Wprawdzie ombudsman wziął pod uwagę element, jakim jest zamożność osoby „wyrażającej wdzięczność", ale wyraźnie wskazał na gradację spraw i związaną z nią gratyfikację. W komentarzu prasowym do tej wypowiedzi możemy przeczytać: „Ten PRL-owski obyczaj wlecze się cały czas. (…) A przecież i lekarz, i nauczyciel, i każdy funkcjonariusz państwowy wykonuje

[35] Zob. *Postawy Polaków wobec korupcji*, Raport z badania Omnibus, Demoskop dla Fundacji Batorego, Warszawa, lipiec 2000.

[36] Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, art. 26.

[37] *RPO: prezent dla lekarza to nie łapówka*, 08.01.2008, <http://www.pardon.pl/artykul/3624/rpo>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

tylko swoją pracę! Dostaje za to wynagrodzenie od państwa. Fakt, zwykle marne. Ale to może być co najwyżej powód do zmiany zawodu. Trzeba wreszcie jasno powiedzieć: koniaczek dla lekarza to już jest korupcja. Kwiaty dla pani w szkole też. Inaczej nigdy nie wyjdziemy z tego bagna"[38]. Na marginesie można tylko dodać, że tak wyrozumiały jak ombudsman nie był minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, pokazujący w mediach, jako dowód korupcji, koniaki, zegarki i inne drobne prezenty wręczane „doktorowi G.".

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań, przeprowadzonych przez ISP na temat „Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych"[39], z których wynika, że przyjmowanie podarunków jako wyrazu wdzięczności klientów budzi wśród urzędników kontrowersje. Respondenci na ogół zgadzali się z opinią, że wszelkie prezenty związane z rozpatrywaniem spraw administracyjnych, wręczane przed załatwieniem sprawy w celu jej przyśpieszenia bądź uzyskania określonego wyniku, są absolutnie nieakceptowane i stanowią przejaw zachowań korupcyjnych (95%) [Kucharczyk, Trutkowski 2004]. Jednak ci sami badani nie byli tak rygorystyczni w swoich ocenach, gdy „wdzięczność" klientów pojawiała się po zakończeniu sprawy (o ile nie miały wpływu na jej rozpatrywanie): o tym, że jest to zachowanie naganne, przekonanych było 56% badanych, 24% uznało, że czasem jest to niewłaściwe, prawie 20% twierdziło, że na ogół nie ma w tym nic złego, a 4%, że jest to całkowicie akceptowalne [Tamże, s. 14]. Respondenci często obarczali klientów winą za to, że uruchamiają ów proces „wdzięczności", wymuszając na urzędnikach przyjmowanie prezentów – 57% badanych uznało, iż jedną z przyczyn zachowań nieetycznych wśród urzędników jest sprzyjająca postawa obywateli. Wśród innych przyczyn zachowań nieetycznych wymieniali oni również: niskie zarobki w administracji, brak należytego sytemu kontroli i skutecznych sankcji, złe procedury rekrutacji personelu czy brak osobistej uczciwości urzędników. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż – zdaniem badanych – przyjmowanie podarunków od klientów nie jest zjawiskiem zbyt częstym w ich miejscu pracy: 38% stwierdziło, że takie sytuacje nie zdarzają się nigdy; 38% badanych potwierdziło, że ma to miejsce bardzo rzadko; 14% uznało zaś, że często (połączone odpowiedzi bardzo często i czasami). Zdecydowanie częściej, na co zwracałam uwagę, wskazują na inne nieetyczne zachowania, z którymi mają do czynienia w pracy, np. korzystanie z materiałów biurowych dla potrzeb prywatnych czy służbowych telefonów [Tamże, s. 88]. Urzędnicy – przyznając, iż drobne naruszenia zasad etycznych występują w ich miejscu pracy – wykluczają jednocześnie istnienie korupcji: zdaniem 65% badanych przypadki korupcji, o ile w ogóle do nich dochodzi w środowisku członków korpusu SC, są niezwykle rzadkie.

[38] Tamże.

[39] Zob. J. Kucharczyk, C. Trutkowski, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, Raport z badań, 2004, <http://www.isp.org.pl>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

- **Dylematy etyczne, których źródłem są kontakty z kolegami i współpracownikami**

Ostatnia grupa dylematów ma swoje źródło w relacjach urzędnik–koledzy, współpracownicy, ale dotyczy też relacji z bliskimi lub znajomymi, którzy starają się wykorzystać znajomość z urzędnikiem do osiągnięcia własnych celów czy korzyści (8 osób). Opisywane przez respondentów sytuacje obejmują dwa typy konfliktów. Pierwszy, najczęściej wymieniany, ma związek z wyborem między postępowaniem zgodnym z prawem a lojalnością wobec kolegów czy znajomych (legalizm *versus* lojalność). Poniższa wypowiedź ilustruje dylemat, doświadczany w tego typu sytuacjach:

„Nie wiem, czy wtedy dobrze zrobiłem, czy nie. Później zrobił to za mnie ktoś inny. Miałem w pracy człowieka, który miał chorobę alkoholową. Uwalniałem go od sytuacji, w których musiałby komunikować się z jakimś środowiskiem zewnętrznym wobec urzędu. W urzędzie wszyscy wiedzieli i tracił autorytet. Tracił na tym też i prestiż urzędu i traciłem ja, że jestem za miękki, żeby go zwyczajnie wywalić z roboty. Ten facet był dwa albo trzy lata przed emeryturą i dla niego to byłaby katastrofa. Ja zdecydowałem się jednak spróbować, jednak dać mu szansę. Wyszedłem z tego założenia, że zaczynam od takiego zerowego zadłużenia, jak coś naruszy ten kredyt zaufania, to wtedy zdecyduję. Okazało się, że on to naruszył. Jak go spotkałem, to powiedziałem mu, że daję mu drugą kartkę i żeby uważał, a jednocześnie kierownictwo bardzo silnie naciskało, żeby go dyscyplinarnie zwolnić, lecz nie zrobiłem tego. Proszę zauważyć, że przepisy coś jednak mówią, co robić w przypadku spożywania czy przebywania pod wpływem alkoholu na terenie pracy. O! Widzi pani, w tym przypadku nie podporządkowałem się prawu. A jednak tego nie zrobiłem, mimo że miałem przeświadczenie, że ten człowiek podlega temu prawu i powinien bezwzględnie taką dyscyplinarkę dostać. (…) Ale to jest człowiek i może nie do końca i z własnej woli tak postępował? Jest taka zasada – nie kopać leżącego. I choć męczyło mnie to i zastanawiałem się, to uznałem, że z punktu widzenia działania urzędu, przy całej świadomości tej sytuacji, ten człowiek był użyteczny, wcale nie było tak, że olewał pracę czy coś, tyle tylko że incydentalnie bywał pod wpływem alkoholu w pracy" (R15).

Poniżej przedstawiony przykład to klasyczny konflikt interesów między dobrem publicznym, o które urzędnik powinien się troszczyć, a dobrem prywatnym jego lub osób mu bliskich. Konflikt interesów może być sytuacją trwałą, świadomie przyjętą i zaakceptowaną (tzw. pozostawanie w konflikcie interesów), lub przejściową – spowodowaną przez zbieg okoliczności (tzw. znalezienie się w konflikcie interesów): sytuacja pierwsza jest prawie zawsze nieetyczna; druga – znacznie rzadziej, a jej rozwiązanie powinno polegać na ujawnieniu sytuacji zwierzchnikom i wycofaniu się z podejmowania decyzji w danej sprawie [Fenrych 2006, s. 102]. Respondenci swoje doświadczenia opisywali następująco:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Są trudne sytuacje, kiedy człowiek ma rozterki wewnętrzne. (…) Kolega, zresztą kolega dyplomata, urządzał wesele i po prostu poprosił mnie, żebym w ramach istniejących limitów pomógł mu – zakupił alkohol i przywiózł do Polski. Ten alkohol mogłem kupić w ramach istniejących limitów, bo tego limitu nie wykorzystałem, ale przewiezienie do Polski było niezgodne z prawem. To były dwie ścierające się tu sprawy; pierwsza sprawa, to mój kolega, który mnie o to poprosił i jemu na tym bardzo zależało; a druga sprawa, to obowiązujące przepisy. Nie są to przyjemne sytuacje i nie jest to takie wbrew pozorom proste... Nie chcę o tym mówić" (R26);

„Miałem taki przypadek, kiedy byłem dyrektorem. Pewna osoba prosiła mnie o zatrudnienie, był to człowiek, który kiedyś wiele mi pomógł zawodowo i miałem poczucie, że powinienem mu pomóc, tak jak on mnie; ale z drugiej strony wiedziałem, że nie jest w porządku przyjmowanie kolegów, kiedy, mając do wyboru wielu kandydatów, powinienem dokonać wyboru obiektywnego. Nie wiedziałem, jak z tego wybrnąć, ale na całe szczęście zostałem odwołany ze stanowiska na fali czystek i nie musiałem podejmować żadnej decyzji. Cała sprawa upadła, on wiedział, że bez mojego poparcia nie ma żadnych szans, ja z kolei nie chciałem mojego następcy o cokolwiek prosić" (R46).

Drugi typ konfliktów, wymieniany nieco rzadziej, dotyczy sytuacji, w których zasady etyki zawodowej, tj. uczciwość, rzetelność, zostają przeciwstawione wartości, jaką jest lojalność wobec kolegów, współpracowników. W niektórych wypowiedziach konflikt ten był ujmowany jako wybór między lojalnością wobec urzędu, państwa a lojalnością wobec kolegów. Przytoczone poniżej przykłady dylematów wskazują, że niektórzy urzędnicy nie potrafią radzić sobie w tego typu sytuacjach; mają też problem z podjęciem decyzji, czy powinni zwracać współpracownikom uwagę na niewłaściwe, nieetyczne zachowanie. Jeszcze większy problem budzi kwestia, czy w ogóle informować przełożonych o nieetycznych zachowaniach kolegów, współpracowników:

„Są trudne sytuacje, nieprzyjemne, nie wiadomo, co zrobić, jak się zachować, no na przykład kiedy koleżanka dostaje butelkę koniaku i ciasteczka i to jest tu przyjęte, że czasami ktoś przynosi to i nie chodzi o załatwienie konkretnej sprawy, tylko wiadomo, że ta osoba się zajmuje takim a takim działem i chodzi o to, aby ona jakby sprzyjała temu, czym się zajmuje, jest to przyjęte w tym pokoju. Tam się wszyscy śmieją, o łapóweczka, łapóweczka, generalnie się z tego podśmiewają, bo wiadomo, że to jest mała rzecz, mała buteleczka i ciasteczka, i ona z tego powodu rewolucji nie dokona, ale jednocześnie jest to jakiś tam prezent. Są to prezenciki... I ty widzisz, że tam jest to normalnie postrzegane, więc jakbyś chciała powiedzieć, jakbyś powiedziała, że tak nie powinno być, to... no właśnie, to jest trudna sytuacja, dla mnie wątpliwa, ja się nie czuję z tym komfortowo. I całe szczęście nie zajmuję się tym, czym ona się zajmuje, bo bałabym się, że zaczęliby przynosić te rzeczy. Byłam też świadkiem, jak przedsiębiorca przynosi coś, z kolei innej osobie, zostawia to i mówi, że to są próbki ich produkcji; ale generalnie te próbki są pełnowar-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

tościowym towarem, za który w galerii sztuki trzeba by zapłacić ciężkie pieniądze. I zostaje to w tym miejscu. No i to jest strasznie trudna rzecz, bo jak mówią różni starsi koledzy, i to jest takie okropne, człowiek zaczyna się trochę bać o swój stołek, jakkolwiek by to brzmiało, bo nikt nie chce być Wallenrodem, i podejrzewam, że (...) jak się jest takim szeregowym pracownikiem, nawet na wyższym stanowisku, urzędnikiem wyższego stopnia, jeżeli jest taka, można powiedzieć, klika, albo taki zwyczaj przyjęty w danym miejscu, to niestety, ja nie wierzę w jego zmianę przez jedną osobę. To musiałaby być wymiana kadry i wtedy po prostu rzeczy same upadną, bo jeśli jedna osoba pójdzie do dyrektora generalnego, ja wiem, że to brzmi tak strasznie, ale okazuje się, że ludzie są tylko ludźmi... Są też takie sytuacje – i to już jest dla większych wyjadaczy, to na poziomie dyrekcji albo osób zakorzenionych przez lata w tych instytucjach, i to nie mam na myśli pięciu lat tylko dziesięć co najmniej – kiedy dyrekcja jedzie na szkolenie do Afryki, a konferencja w ogóle nie jest związana z zakresem naszego departamentu ani zainteresowań zawodowych tej osoby, i cały departament widzi, że ona jedzie do tej Afryki, każdy by chciał tam pojechać i wszyscy się podśmiewają. Ale to jest poza zasięgiem, dyrektor to robi. Potem dyrektorzy generalni widzą przecież, że są takie wyjazdy" (R42).

Powyższa wypowiedź stanowi także dobrą ilustrację socjalizacji zawodowej pracownika, a więc wchodzenie w rolę zawodową i przejmowanie wzorców, które obowiązują w danym środowisku. Nowy pracownik, jak wynika z narracji urzędniczki, bardzo szybko jest „przystosowywany" do obowiązujących reguł, i nawet, gdy się z nimi nie zgadza, z czasem uczy się w nich funkcjonować. Warto przy tej wypowiedzi raz jeszcze powrócić do sytuacji pokusy, której – jak pisze Marek Kosewski – często towarzyszy milczenie innych, będące w istocie przyzwoleniem, a nawet usprawiedliwieniem zachowań nieetycznych. Brak reakcji otoczenia wzmacnia mechanizmy racjonalizacji i usprawiedliwiania tych, którzy zasady etyczne naruszają. Janina Filek podkreśla natomiast, że mechanizmy racjonalizacji i usprawiedliwiania są przez niektórych urzędników zastosowane także na poziomie języka, np. „(…) unikają używania słowa «łapówka», zastępując je innymi określeniami. Słowo «łapówka» brzmi groźnie, ale mniej groźnie brzmią: napiwek, zaliczka, wziątek, usługa, przysługa, dodatkowa korzyść, dodatkowa gratyfikacja, silny argument; całkowicie zaś niewinnie brzmią: dowód wdzięczności, dary losu, prezent, dowód dobrej współpracy, «suwenir». Podobnie sprawa wygląda, kiedy zamiast potwornego słowa «korumpowanie» czy «sprzedajność» zostanie użyte: smarowanie, pchanie sprawy, wspieranie, a tym bardziej: przyśpieszanie sprawy, przekonywanie, argumentowanie, lobbowanie; a zamiast słowa «kumoterstwo» – przyjacielska pomoc, zamiast słowa «sitwa» – bractwo, grupa przyjacielska itd. Sfera działalności urzędniczej jak każda z ludzkich form działania narażona jest na wiele pokus" [Filek 2004, s. 31]. Po to, by racjonalizacje i usprawiedliwienia utrzymały swoją wiarygodność, proces społecznych uzgodnień nie może ulec

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przerwaniu. Ludzie (urzędnicy) nie uzgadniają usprawiedliwień raz na zawsze, lecz stale je weryfikują i podtrzymują. Przerwanie procesu uzgadniania i uwiarygodniania, przerwanie milczenia, jest początkiem kwestionowania usprawiedliwień nieuczciwości i odebrania im wiarygodności. Powyższy przykład pokazuje, że podjęcie takiej decyzji bywa bardzo trudne.

2.2. Wzory postępowania w sytuacji dylematu etycznego

Wątek dylematów etycznych warto zakończyć analizą odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co należy robić, jak radzić sobie w sytuacji dylematów, rozterek, jakie pojawiają się w praktyce zawodowej, gdzie szukać pomocy?". Jest to również pytanie o główną zasadę, regułę, którą należy się kierować w tego typu sytuacjach. Zanim przedstawię najczęściej przywoływane dyrektywy czy też dyrektywę, chciałabym zwrócić uwagę na pewien charakterystyczny dla części respondentów typ odpowiedzi, w których wskazują oni wyraźnie, do kogo należy zwrócić się o pomoc, gdy samemu ma się wątpliwości, jak rozwiązać dany problem. Wskazanie samo w sobie brzmi jak dyrektywa – „w przypadku dylematu etycznego zwróć się do przełożonego (szefa)". Odpowiedzi te wydają się istotne, zwłaszcza gdy przypomnimy sobie, że najczęściej doświadczane przez urzędników dylematy etyczne dotyczyły relacji z przełożonymi. Być może postawa taka wskazuje na swego rodzaju asekurowanie się, chęć przeniesienia, przerzucenia na przełożonego odpowiedzialności za rozwiązanie dylematu lub trudnego problemu? Może też wskazuje na zaufanie, przekonanie, że w sytuacjach trudnych powinno zdecydować doświadczenie czy wiedza przełożonego? Jakiekolwiek byłyby te powody, wypowiedzi respondentów wskazują na ważną rolę bezpośrednich przełożonych w rozwiązywaniu problemów etycznych pracowników, a także ich ważną rolę w kształtowaniu i propagowaniu postaw etycznych pracowników. Poniższe cytaty stanowią wymowną ilustrację takiego sposobu myślenia:

„To jest trudne, bo tu każdy musi sam decydować. Ale na pewno trzeba rozmawiać z przełożonym, niezależnie od tego, jaki ten przełożony jest, czy się go boimy, czy nie, musimy się przełamać. Ten przełożony może nie zawsze ma rację, gorzej jednak będzie, jak się do niego nie pójdzie. Moim zdaniem trzeba o tym mówić" (R17);

„Skontaktować się ze swoim przełożonym, zapytać go, co należy zrobić; można też radzić się, rozmawiać z doświadczonymi kolegami, nie każdy musi mieć wyrobiony pogląd na sprawy. Przychodzi mi na myśl w pierwszym rzędzie to, że w zdrowych relacjach w pracy i w sytuacji konfliktu, kiedy nie wie się, co z tym zrobić, przychodzi się do swojego przełożonego i po prostu mu się relacjonuje i prosi o radę" (R61);

„Jak są jakieś sytuacje dla mnie niepewne, to zwracam się do przełożonego w tym zakresie i praktycznie wtedy już on podejmuje tę decyzję, albo radzę się go, jak powinnam coś zrobić" (R5);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Pójść do przełożonego i przełożony niech powie, co mam zrobić; przełożony ma doświadczenie, niech powie, co mam zrobić" (R1).

Respondenci wskazywali też na starszych, bardziej doświadczonych kolegów z pracy lub osoby cieszące się ich zaufaniem:

„Udać do kogoś takiego, kto jest jakimś wzorem etycznym, jeżeli ta osoba wzbudza to zaufanie i pracuje tu od lat, ale można i do swojego szefa, do którego powinno się mieć zaufanie" (R6);

„Jeżeli ma jakieś wątpliwości, powinien się nimi podzielić, powinien mieć taką możliwość z innymi osobami porozmawiać, może bardziej doświadczonymi w danym urzędzie. Starsi współpracownicy może mieli już podobny przypadek, wiedzą jak postąpić i mogą doradzić, co należy jeszcze zbadać, żeby rozstrzygnięcie kwestii było łatwiejsze" (R68).

Bardzo rzadko natomiast w odpowiedziach urzędników pojawiało się stwierdzenie, że nie ma takich reguł czy zasad, do których można by się odwołać, które byłyby pomocne w trudnych sytuacjach zawodowych (6 osób):

„Nie ma reguł, każdy przypadek jest indywidualny i do każdego podchodzi się inaczej, jak wcześniej mówiłam, kiedy zdarzył się przypadek takiego dylematu, to po prostu łataliśmy tę dziurę prawną" (R69).

Nieco tylko częściej respondenci wskazywali na sumienie, rozsądek, przyzwoitość, własne przekonania czy dobro klientów, które dla niektórych urzędników są/powinny być podstawową dyrektywą działania:

„Czym się kierować? Trzeba zawsze kierować się rozumem i własnym sumieniem, jakąś wyważoną kalkulacją zdroworozsądkową, bo muru głową się nie przebije, można coś zmienić, natomiast biegu rzeki nie zatrzymamy i w tym momencie powstaje pytanie, czy jest sens w takim konflikcie składać na ołtarzu swoje zdrowie? No, nie ma sensu. Znam osoby, które, ratując się przed wiecznym stresem, mają w pracy leki uspokajające. Czy to warto?" (R64); „Należy zawsze postępować zgodnie z własnym sumieniem" (R10); czy inne wypowiedzi:

„Najpierw wiedza, trzeba jakoś ocenić sytuację i wiedzieć, jakie się ma zdanie w danej sprawie, a później postępować zgodnie z własnym sumieniem. Łatwiej jest tym, którzy nie mają żadnej wiedzy, bo wtedy sumienie nie będzie im już do niczego potrzebne. Ja nad tym ubolewam, bo tu jest regułą, że się łamie ludzi i przyzwyczaja, że słowo dyrektora jest święte i ma zrobić tak, jak dyrektor każe, a wątpliwości ma schować do kieszeni. Ale taki model funkcjonowania demokracji jest bardzo popularny i sami urzędnicy go tworzą, i to jest właśnie ten mankament. Nieprzejrzysty, żeby nie było wiadomo, kto podjął taką a nie inną decyzję i dlaczego taką podjął. Im wyżej umieści się odpowiedzialność za decyzję, tym lepiej, żeby czasami własnej głowy nie nadstawić. To jest choroba polskiej administracji" (R2).

Dla zdecydowanej większości respondentów kwestia ta wydawała się natomiast jednoznaczna – 30 z 56 osób, które podały przykłady dylematów etycznych, wyraziło przekonanie, że jedyną dyrektywą postępowania urzędnika

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

powinna być zgodność z prawem. Najczęściej pojawiały się stwierdzenia, że urzędnik zawsze musi kierować się literą prawa, ma obowiązek przestrzegać prawa, nawet jeśli się z nim nie zgadza i uważa przepisy za niesprawiedliwe lub złe:

„Na pewno nie można ulegać żadnym naciskom polityków, którzy ponoszą zupełnie inną odpowiedzialność za to, co robią. Podstawowa rada dla młodego urzędnika, by nigdy nie dał się wmanewrować w żadne układy, kiedy musiałby postąpić niezgodnie z przepisami, żeby nie wiem co się działo, bo ty za to odpowiesz, a nie polityk, który cię w tę sytuację wmanewrował. Polityk w życiu za to nie odpowie. To jest rada dotycząca przetrwania w tym zawodzie" (R93);

„My zawsze musimy kierować się przepisami, nawet jak uważamy, że gdyby były inaczej sformułowane, to miałyby więcej sensu. Ale taki zawód wybraliśmy i nawet jak się nam przepisy nie podobają, to musimy je stosować. Możemy próbować doprowadzić do ich zmiany, pisać do urzędów centralnych, wybierać inne osoby, które będą tworzyć prawo, ale dopóki przepisy obowiązują, mamy je stosować" (R53).

Niektórzy respondenci wprowadzali pewną hierarchię podejmowanych działań w sytuacjach trudnych – wymieniając przepisy prawa jako dyrektywę, którą przede wszystkim należy się kierować. Uzupełniali ją o racjonalność, która powinna decydować wówczas, gdy do przepisów prawa nie można się odwołać; ale zdarzały się wypowiedzi, w których wskazywano również na kodeks etyczny jako pomocny w sytuacji, gdy prawo nie daje jednoznacznej wskazówki, co należy zrobić:

„Na pewno najważniejsze jest odniesienie tej sytuacji do konkretnych przepisów, bardzo dokładne przeczytanie tych przepisów, a potem można też poradzić się kogoś bardziej doświadczonego, kogoś, kto się bardziej specjalizuje w tych sprawach, stawiając na jego profesjonalizm, a potem na końcu zastosować już swój własny osąd" (R13);

„Przede wszystkim musi sobie zdawać sprawę, że jest najpierw urzędnikiem czy pracownikiem służby cywilnej, później osobą o pewnych doświadczeniach zawodowych, jednak zawsze jest tak, że najwłaściwsze jest postępowanie zgodne z przepisami, z literą prawa, jeśli ono w sposób w miarę jednoznaczny daną sytuację klasyfikuje; bo jeżeli nie, to pozostaje sfera uznaniowości i tutaj bardziej kodeks etyczny ma zastosowanie, czyli te wszystkie zasady, o których mówiliśmy – rzetelność, uczciwość, apolityczność, bezstronność i tak dalej" (R44).

Podsumowując krótko wypowiedzi respondentów na temat dylematów etycznych, istotne wydaje się zwrócenie uwagi na kilka kwestii. Po pierwsze, w grupie urzędników, którzy przytaczali przykłady tego typu konfliktów czy trudnych sytuacji – stanowili oni ponad połowę respondentów, tj. 56 osób – najczęściej wskazywano na relacje z przełożonymi, a dokładnie na trudne wybory, przed którymi stawali urzędnicy, chcąc profesjonalnie wypełniać obowiązki zawodowe. Dla większości był to wybór między działaniem zgodnym z wiedzą, kompetencjami i posiadanymi kwalifikacjami (profesjonalnym) a podporząd-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

kowaniem się poleceniom służbowym, które uważali za złe, błędne lub niewłaściwe. Wybór między profesjonalizmem a lojalnością – wypełnianiem poleceń przełożonych – był szczególnie trudny, gdy respondenci oceniali polecenia służbowe jako działanie „na granicy prawa" lub niezgodne z prawem. Niektórzy przyznawali, że zdarza się im odmówić wykonania tego typu polecenia; inni wspominali o strategiach, które stosują, by tak długo, jak to możliwe, nie podejmować działania lub decyzji, do których nie są przekonani; jeszcze inni, mimo odczuwanego dyskomfortu, polecenia tego typu wykonywali. Po drugie, w grupie respondentów, którzy opisywali dylematy etyczne wynikające z relacji z klientami urzędów, podstawą rozterek czy trudnych decyzji najczęściej był wybór między działaniem zgodnym z prawem i procedurami (legalnym) a działaniem zgodnym z interesem klienta. Niektórzy urzędnicy obchodzili lub łamali przepisy, by pomóc klientowi, którego sytuację oceniali jako trudną, wymagającą szczególnej interwencji; inni – i ten typ działania akcentowany był znacznie częściej – postępowali zgodnie z prawem, choć mieli świadomość, że stosowane przez nich rozwiązania i decyzje są wbrew interesom klientów.

Z wypowiedzi urzędników wynika nadto, że najtrudniejsze są dla nich sytuacje, w których – działając zgodnie z prawem – mają jednocześnie świadomość, że jest ono złe, wadliwe i że konsekwencje jego stosowania będą dla klienta krzywdzące. W tego typu sytuacjach pytanie, komu powinno się służyć: państwu i prawu czy obywatelom, wydawało się brzmieć szczególnie dramatycznie. W decyzjach tych bowiem nie chodziło wyłącznie o wybór: prawo *versus* dobro klienta, ale wybór: złe prawo, które trzeba stosować, *versus* dobro klienta (uzasadnione roszczenia). W przypadku tego typu wyborów rodziły się także wątpliwości o sens wykonywanej pracy i jej społeczny wymiar. I ostatnia uwaga, w opisywanych przez urzędników dylematach, zwłaszcza gdy dotyczą relacji z kolegami z pracy (współpracownikami), widoczne są kłopoty czy trudności, jakie sprawia urzędnikom wybrnięcie z niewłaściwej relacji personalnej, w której często znaleźli się nie z własnej winy, a także niechęć (może strach?) przed ujawnianiem i informowaniem o nieetycznych zachowaniach. Zwraca też uwagę niereagowanie (albo niewłaściwe reagowanie?) na zachowania nieetyczne; raczej są uruchamiane mechanizmy ich racjonalizacji, bagatelizowania, a więc swego rodzaju oswajania, niż środowiskowa dezaprobata czy ostracyzm. Mimo że dylematy należące do tej grupy nie pojawiały się w wypowiedziach respondentów zbyt często, to wydaje się, że stanowią one znacznie większy problem niż można by sądzić z przeprowadzonych wywiadów. Zapewne nikt nie lubi przyznawać się do tego, że nie zdawał sobie sprawy z tego, jak powinien się zachować, ani też potwierdzać, że w jego środowisku zachowania nieetyczne są częste. Przypomnę tylko wyniki badań, w których na występowanie zachowań nieetycznych w urzędach wskazało około jednej trzeciej respondentów (członków korpusu służby cywilnej) [Kucharczyk, Trutkowski 2004]. Może więc zamiast liczyć na oddolną rewolucję moralną – niektórzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

urzędnicy wyrażali nadzieję, że wymiana pokoleniowa przyczyni się do zmiany kultury organizacyjnej, należałoby przyjąć zasadę „zero tolerancji", tak aby wyplenić szkodliwe i ukształtowane nawyki solidarności koleżeńskiej i łatwego rozgrzeszenia? I ostatni punkt. W wypowiedziach urzędników pojawia się ważna rola bezpośrednich przełożonych, szefów, do których należy zwracać się o pomoc, gdy samemu ma się kłopot z rozwiązaniem trudnej sytuacji. Można postrzegać ten sposób działania jako realizację bardzo ważnej zasady starszeństwa, a przede wszystkim swoistego patronatu, który jest mało eksponowany przy opisach organizacji biurokratycznej, jej hierarchicznej struktury i formalnych relacjach. Znaczenie tej relacji podkreśla natomiast Kodeks Nolana, czyniąc przełożonych odpowiedzialnymi za rozwój zawodowy i kształtowanie etycznych postaw podwładnych. Można też postrzegać tego typu deklaracje urzędników jako wyraz asekurowania się, przenoszenia odpowiedzialności za trudne decyzje na zwierzchników. Być może jest tak, że urzędnicy czują się zobligowani przyznać, że w trudnych, wątpliwych sytuacjach powinno się radzić (informować?) przełożonych. Jakkolwiek nie tłumaczyć tych deklaracji, rola przełożonych jako etycznych opiekunów, pomocników jest przez nich mocno podkreślana, a to z kolei świadczy o oczekiwaniach związanych z wyborem czy powoływaniem odpowiednich (właściwych?) osób na stanowiska kierownicze w korpusie służby cywilnej, czy – szerzej – w administracji publicznej. Równie silnie respondenci akcentują też działanie zgodne z prawem (legalne), jako fundamentalną zasadę, którą należy kierować się w praktyce zawodowej.

2.3. Legalizm jako główna zasada postępowania

Wypowiedzi urzędników, w których nacisk został położony na działanie zgodne z prawem, warto uzupełnić o ich opinie na temat obowiązującego prawa. Stosunek do prawa często jest analizowany przez pryzmat trzech zagadnień: po pierwsze, bada się stopień akceptacji prawa przez jednostkę; po drugie, analizuje się zgodność zachowania jednostki z prawem; po trzecie, ustala się przekonania, poglądy jednostki dotyczące obowiązywania prawa w sensie uznania konieczności jego przestrzegania [Jakubowska-Branicka 2000, s. 198]. Prestiż prawa, a więc poważanie, jakim prawo cieszy się w społeczeństwie, znajduje swój wyraz w szacunku i respekcie wobec obowiązujących norm prawnych. Pierwsze masowe badania, w których pytano Polaków o ogólny stosunek do prawa, zostały przeprowadzone przez Adama Podgóreckiego w 1964 roku [Podgórecki 1966]. Pytanie Podgóreckiego, w różnych wersjach, było wielokrotnie powtarzane (zob. np. Andrzej Kojder, Jacek Kurczewski, Iwona Jakubowska-Branicka[40]). W podsumowaniu badań *Polacy o swoim prawie*

[40] J. Kurczewski, *Posłowie a opinia publiczna*, Warszawa 1999; A. Kojder, *Polacy o swoim prawie*, [w:] A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder (red.), *Społeczne wizerunki prawa*, Warszawa 1999; I. Jakubowska-Branicka, *Czy jesteśmy inni?*, Warszawa 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

możemy przeczytać, że w opiniach Polaków na temat przestrzegania prawa nie nastąpiły istotne zmiany: zarówno w połowie lat sześćdziesiątych, jak i pod koniec lat dziewięćdziesiątych deklarowana przez nich gotowość do przestrzegania prawa jest tak samo częsta jak skłonność do jego ignorowania lub naruszania – prawie połowa respondentów (w 1964 r. – 44,8%, w 1995 r. – 48,7%) wyrażała przekonanie, że prawa należy przestrzegać zawsze, co czwarty respondent uważał natomiast, że niesłuszne prawo należy omijać (odpowiednio: 22,6% i 22%), albo też nie należy się do niego w ogóle stosować (odpowiednio: 18% i 20%) [Kojder 1999, s. 147]. Dane te pozwalały sformułować wniosek, że w nowych warunkach ustrojowych postawa filoprawna nie zdobyła zdecydowanej przewagi nad postawą antyprawną, a Polaków nadal charakteryzuje instrumentalne nastawienie do prawa – dla większości autorytet prawa nie wynika z jego tetyczności, tj. z tego, że zostało ono w sposób prawomocny ustanowione, ani też z przypisywanej mu aksjologii – uznania, że prawo jest doniosłą wartością, ale poważanie to jest uzależnione od osobistego oszacowania użyteczności prawa: „Tak było w przeszłości i tak jest obecnie. Nadal wyraźna jest przewaga postaw celowościowych nad postawami zasadniczymi. (…) Większość społeczeństwa wciąż czuje, myśli i postępuje według wzorów obowiązujących w epoce, która minęła" [Tamże]. Należy podkreślić, że w przypadku obu sondaży, dwa czynniki społeczno-demograficzne determinowały legalizm respondentów, były to wiek i wykształcenie – tendencję do częstszego przestrzegania prawa, niezależnie do sytuacji, mieli ludzie starsi (powyżej 60 lat) oraz osoby o odpowiednio wyższym wykształceniu. Zależność między częstością deklarowania legalizmu a wyższym wykształceniem potwierdzają również badania Jacka Kurczewskiego, systematycznie powtarzane w latach 1988–1996[41]. Z badań tych, a także innych ogólnopolskich sondaży, wynika nadto, że nie tylko poglądy na prawo w różnych grupach zawodowych są zróżnicowane, ale też istnieją rozbieżność między opiniami przedstawicieli różnych grup zawodowych a społeczeństwem, np. posłowie zdecydowanie częściej niż opinia publiczna wypowiadają się za bezwarunkowym przestrzeganiem prawa [Kurczewski 1999a, s. 89]. Jacek Kurczewski, charakteryzując kulturę prawną Trzeciej RP, zwraca również uwagę, że „normalny" polski poziom legalizmu (około 47–48% zdeklarowanych legalistów), został po raz pierwszy rekordowo przekroczony w 2007 roku, kiedy to odpowiedzi legalistycznej, wspierającej bezwarunkowe poszanowanie prawa, udzieliło aż 66% respondentów [Kurczewski 2007, s. 37]. Trudno odpowiedzieć, czy mamy do czynienia z anomalią w stosunku do powtarzającego się dominującego dotychczas rozkładu odpowiedzi; wobec braku innych porównywalnych wyników badań można fakt ten jedynie stwierdzić. Kurczewski polemizuje też z tezą, że poziom polskiego legalizmu pozostawał stabilny we współczesnej historii

[41] J. Kurczewski, *The Rule of Law in Poland*, [w:] J. Pribán, J. Young (eds), *The Rule of Law in Central Europe*, Dorthmund 1999.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

– o ile brak jest danych z okresu gierkowskiego czy „lat Solidarności" i stanu wojennego, to „dramatyczną wymowę mają dane z lat 1988–1993", gdy władze traciły prawomocność, a eksplozja „Solidarności" i stan wojenny „podminowały delikatny kompromis między poczuciem moralnym i poczuciem publicznym przeciętnego Polaka" [Tamże, s. 36]. Podsumowując kulturę prawną Polaków w Trzeciej RP, stwierdza jednocześnie, że większość traktuje prawo instrumentalnie, że instrumentalizm prawny przeciętnego obywatela idzie w parze z instrumentalnym traktowaniem prawa przez elity rządzące Trzeciej RP, a stosowaną przez większość zasadą działania jest: „tam, gdzie coś nam się należy z prawa, trzeba swoje prawo egzekwować, tam, gdzie nam się coś należy, nawet jeśli nie mamy do tego prawa, trzeba to zdobyć na lewo (…)" [Kurczewski 2009, s. 162].

Na tym tle interesujące wydają się postawy wobec prawa urzędników służby cywilnej, zwłaszcza w świetle pogarszającej się publicznej opinii na temat uczciwości urzędników [CBOS 2004, 2007]. Od urzędników, podobnie jak innych funkcjonariuszy publicznych czy osób piastujących funkcje publiczne, oczekuje się szczególnie skrupulatnego legalizmu; każde naruszenie prawa w ich wykonaniu powinno być surowo karane, gdyż bezpośrednio godzi w autorytet państwa i jego instytucji [Kojder 1999, s. 179]. Warto przypomnieć, że zasada legalizmu (praworządności) władzy publicznej wynika wprost z Konstytucji RP (art. 7) i nakłada na administrację publiczną obowiązek działania wyłącznie na podstawie przepisów prawa, ale też w granicach przez prawo wyznaczonych, tj. może podejmować czynności tylko w określonym przez prawo zakresie; legalność decyzji administracyjnych jest poddana kontroli sądowej. Zasada legalizmu – wiążąca organy władzy publicznej, a nie poszczególnych obywateli, którym przysługuje wolność działania nie tylko na podstawie prawa – stanowi jednocześnie gwarancję poszanowania praw i wolności obywateli, zapobiega także arbitralności działań władzy[42]. Do zadań administracji publicznej, w tym służby cywilnej, należy wykonywanie prawa – w demokratycznym państwie prawnym urzędnicy podlegają prawu, mają też obowiązek je przestrzegać i stosować.

Odpowiedzi urzędników na pytania dotyczące warunków przestrzegania prawa, sytuacji usprawiedliwiających jego omijanie lub łamanie oraz ocenę

[42] W nauce prawa znane są obecnie dwie konkurencyjne koncepcje praworządności – formalna i materialna. Zwolennicy pierwszej przyjmują, że praworządne są wszelkie działania organów państwa, które są zgodne z ustanowionym prawem. Sama treść prawa jest obojętna – przyjmuje się, że przestrzeganie prawa jest wartością samoistną, dającą obywatelom poczucie pewności i przewidywalności działań władzy. Zwolennicy materialnej koncepcji praworządności uważają, że praworządności nie można sprowadzać wyłącznie do kwestii formalnych, bo ważna jest również treść prawa. „Na pytanie, jakie ma być prawo zastępujące rządy ludzi, odpowiadają oni: stabilne i spójne, jednakowo traktujące adresatów, należycie ogłoszone, przewidywalne i stwarzające jednostce stan bezpieczeństwa, ale też musi spełniać pewne postulaty natury aksjologicznej". A. Kojder, *Aksjologia rządów prawa*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Demokracja pod rządami prawa*, Warszawa 1993. Zob. też L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

instrumentalnego traktowania prawa przez władzę zawarto w tabeli 3. Pytania były zadane w międzynarodowych badaniach porównawczych, w tym także przeprowadzonym na przełomie lat 1995/1996 sondażu, finansowanym przez National Science Foundation[43]. Treść pytania – w porównaniu z badaniami Adama Podgóreckiego – została rozbudowana, niemniej kwestia legalizmu (przekonanie o konieczności ścisłego i bezwyjątkowego przestrzegania norm prawnych) jako ogólnej normy postępowania stanowiła integralną część bloku zagadnień, poświęconych autorytetowi prawa.

Tabela 3. Opinie urzędników służby cywilnej na temat przestrzegania prawa (%)

	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Można nie przestrzegać prawa, jeśli uważa się je za niesprawiedliwe	4,0	7,0	28,0	54,0	7,0
Nie jest naganne, jeżeli złamiesz prawo, z którym się nie zgadzasz	1,0	4,0	26,0	66,0	3,0
Dopóty, dopóki omijasz prawo, a nie łamiesz go, jesteś w porządku	3,0	11,0	38,0	43,0	5,0
Nie ma nic złego w tym, że się łamie niesłuszne prawo	1,0	4,0	40,0	47,0	8,0
Czasami lepiej byłoby nie brać pod uwagę prawa i natychmiast rozwiązać problemy, niż czekać na rozwiązanie prawne	7,0	26,0	32,0	27,0	8,0
Jeśli złamanie prawa jest zgodne z czyimś rzeczywistym, osobistym interesem, to nie ma w tym nic złego, że złamie się prawo			14,0	84,0	2,0
Należy być posłusznym tylko takiemu prawu, które przynosi korzyść społeczeństwu	4,0	12,0	31,0	39,0	14,0
Rząd powinien posiadać pewną umiejętność naginania prawa w celu rozwiązywania palących problemów społecznych i politycznych	2,0	13,0	19,0	61,0	5,0
Rząd powinien zawsze szanować prawa i własność każdego człowieka, nawet jeżeli jego celem jest walka z przestępczością	43,0	35,0	11,0	8,0	3,0

Źródło: Opracowanie własne.

[43] Współautorami projektu badawczego byli: James L. Gibson, Susan O. White, Joan McCord, Felice Levine, Joseph Sanders, Ellen S. Cohn, Chantal Kourilsky-Augeven, Andresa Sajo, Rosmery Barbaret, Stevka Naumowa, Maria Borucka-Arctowa, Grażyna Skąpska, Iwona Jakubowska-Branicka. Zob.: I. Jakubowska-Branicka, *Czy jesteśmy inni?*, Warszawa 2000, s. 124.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Powyższe odpowiedzi pokazują, że urzędnicy są w zdecydowanej większości legalistami – 82 respondentów ze 100 wyraziło przekonanie, że prawa powinno się przestrzegać zawsze (połączone odpowiedzi raczej się zgadzam i zdecydowanie się zgadzam), 11 urzędników nie zgodziło się z tym poglądem, dopuszczając możliwość postępowania niezgodnego prawem; zaś siedmiu w ogóle nie miało zdania na ten temat; przypomnę tylko, że, opisując dylematy, niektórzy urzędnicy przyznawali się do łamania lub obchodzenia prawa, gdy uważali, że jest ono złe, niesłuszne bądź krzywdzące dla klienta. Nie jest to postawa, jakiej oczekuje się od osób szczególnie zobowiązanych do działania na podstawie i w granicach prawa. Respondenci są natomiast zgodni, jeśli chodzi o negatywną ocenę zachowań naruszających prawo, nawet wówczas, gdy uważa się je za złe czy niesprawiedliwe, tylko pięciu uznało, że nie ma nic nagannego w tym, że łamie się niesprawiedliwe prawo. Wyniki te zdecydowanie odbiegają od wyników ogólnopolskich sondaży opinii publicznej. Jak pisałam wcześniej, badania przeprowadzone w połowie lat dziewięćdziesiątych wskazywały, że prawie połowa Polaków (48,7%) podzielało pogląd o bezwarunkowym przestrzeganiu prawa. Nieco tylko mniej, bo 39% respondentów uważało, że są pewne wyjątkowe sytuacje, w których łamanie prawa jest usprawiedliwione [CBOS 1995]. Dane te nie uległy zmianie pod koniec lat dziewięćdziesiątych: odsetek respondentów, którzy wyrażali przekonanie o konieczności przestrzegania prawa w każdej sytuacji, pozostał praktycznie bez zmian (47%); nieznacznie wzrosła natomiast liczba badanych, którzy uważali, że dopuszczalne są wyjątkowe sytuacje usprawiedliwiające łamanie prawa (43%)[44]. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że, podobnie jak urzędnicy, zdecydowanie lepiej na tle przytaczanych ogólnopolskich sondaży wypadają parlamentarzyści. Z badań prowadzonych pod koniec lat dziewięćdziesiątych wynika, że legalizm jako ogólną normę postępowania deklarowało 66% posłów Sejmu I kadencji oraz 79% posłów Sejm II kadencji[45].

Widocznej wśród urzędników dezaprobacie dla zachowań naruszających prawo towarzyszy także negatywna ocena zachowań lub działań mających na celu obchodzenie lub omijanie prawa: zdecydowana większość badanych stwierdziła, że postępowanie takie jest złe i nie powinno mieć miejsca (82 osoby), 14 badanych nie zgodziło się z takim podglądem, zaś pięciu nie miało zdania. Brak akceptacji urzędników SC dla naruszania prawa i negatywna ocena tego typu zachowań widoczne są także w przypadku, gdy oceniają wybór między działaniem skutecznym, ale kosztem złamania prawa, a działaniem mniej efektywnym, za to zgodnym z prawem: 59 respondentów uznało, że efektywność działania (nawet jeśli ma przynieść szybkie rozwiązanie ważnych problemów społecznych) nie usprawiedliwia naruszenia prawa; 33 stwierdziło, że takie działanie byłoby lepsze – nie oznacza to jednak, że tak by postąpili.

[44] *Oczekiwania wobec prawa*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, wrzesień 1998.
[45] Tamże; zob. też J. Kurczewski, *Posłowie a opinia publiczna*, jw., s. 89.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Jeszcze silniej w przypadku urzędników dyrektywa postępowania zgodnego prawem zarysowała się przy odpowiedzi na pytanie: „Jeśli złamanie prawa jest zgodne z czyimś rzeczywistym, osobistym interesem, to nie ma w tym nic złego" – 98 urzędników nie zgodziło się z tym poglądem (połączone odpowiedzi raczej się nie zgadzam i zdecydowanie się nie zgadzam), dwóch respondentów udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć", nikt natomiast, co należy podkreślić, nie wyraził akceptacji dla takiego zachowania. Wśród urzędników nie ma też zgody na instrumentalne traktowanie prawa. Problem ten, w odniesieniu do działań rządu, poruszają dwa pytania na końcu tabeli 3, których celem było ustalenie, czy w środowisku urzędników istnieje przyzwolenie na naruszanie zasad państwa prawa, tj. czy urzędnicy SC byliby skłonni ze względu na jakieś wyższe racje społeczne, polityczne itd. usprawiedliwić nieliczenie się władzy z obowiązującym prawem. Kwestia ta wydaje się dość istotna w związku z wypowiedziami i ocenami, które często podają w wątpliwość, czy Polska spełnia standardy państwa prawa. Na początku lat dziewięćdziesiątych Rzecznik Praw Obywatelskich Ewa Łętowska swoją opinię w tej sprawie sformułowała następująco: „Polska nie jest państwem prawa i długo nie będzie, gdyż prawo jest ciągle traktowane instrumentalnie, jako narzędzie koniunkturalnej polityki czy polityk" [Łętowska 1992, s. 14]. Opinia na ten temat Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego była równie negatywna: „Moja wizja praworządności w Polsce jest zdecydowanie bardziej czarna niż pana ministra. Kwestię, czy Polska jest państwem prawa, możemy jednak oceniać tylko względem czegoś. W tym wypadku pozytywną odpowiedź będziemy mieć tylko względem Białorusi, Azerbejdżanu czy Papui-Nowej Gwinei. W stosunku do tych państw rzeczywiście jesteśmy państwem prawa. Natomiast jeśli chodzi o standardy, do których próbujemy się dostosować w Europie, to jest fatalnie. Według badań ponad 70% społeczeństwa uważa, że system prawa działa źle, co oznacza, że nie tylko my, ale większość społeczeństwa za punkt odniesienia przyjmuje nie Białoruś, ale standardy cywilizowanego państwa prawa"[46]. Egzemplifikacją sądów przeciwnych wobec tak radykalnych ocen są stwierdzenia, że Polska jest państwem prawym, chociaż oportunizm polityczny determinuje treść ustawodawstwa, które stara się opanować swymi regułami jak najwięcej życia społecznego [Kurczewski 2009, s. 173]. Na marginesie warto tylko dodać, że zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do Konstytucji w wyniku przemian ustrojowych w 1989 roku; po 19 latach sondaże badań opinii publicznej wskazują, że większość społeczeństwa jest przekonana, że Polska standardów państwa prawa nie spełnia. Respondenci PBS DGA, podkreślając, jakich cech charakterystycznych dla państwa prawa Polska nie posiada, na pierwszym miejscu wymieniają brak równości wobec prawa – 77% badanych twierdzi, że niektórzy obywatele stoją ponad prawem; jako drugi powód podają łamanie prawa

[46] Zob. Debaty: *Czy Polska jest państwem prawa?*, <http://www.kochanowski.pl>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

przez przedstawicieli państwa – rząd, funkcjonariuszy publicznych, urzędników (60% wskazań); trzecie miejsce pod względem liczby wskazań (59%) zajęło niejasne, niejednoznaczne prawo [PBS 2008][47]. Przekonaniu społeczeństwa o łamaniu prawa przez przedstawicieli państwa towarzyszy także brak zgody na instrumentalne traktowanie prawa przez władze – dezaprobatę wobec takich działań sondaże opinii publicznej rejestrowały już na początku lat dziewięćdziesiątych, np. w 1992 roku 28% respondentów CBOS dopuszczało prymat doraźnych celów politycznych w działaniach rządu nad zasadą bezwzględnego przestrzegania prawa, w 1994 roku odsetek ten spadł do 22%[48]. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych akceptacja tego poglądu, a tym samym pragmatyzm Polaków, nieco tylko wzrósł – 25% respondentów CBOS wyraziło przekonanie, że rząd może sięgać po pozaprawne środki i procedury, by rozwiązać jakiś ważny problem społeczny, ale nadal większość obywateli (60%) była tego typu działaniom przeciwna [CBOS 1998][49].

Urzędnicy służby cywilnej w swoich poglądach na temat instrumentalnego traktowania prawa przez władzę są bardziej rygorystyczni niż obywatele – zdecydowana większość z nich (80 osób) jest przeciwna naginaniu czy omijaniu prawa przez władze; 15 respondentów nie zgodziło się z tym poglądem. Zdecydowana większość badanych uważa także, że nawet sytuacje szczególne lub istotne problemy społeczne nie usprawiedliwiają bezprawnych działań rządu – 78 urzędników zgodziło się z poglądem, że rząd powinien zawsze szanować prawa i własność każdego człowieka, nawet jeżeli jego celem jest walka z przestępczością; 18 respondentów wyraziło pogląd przeciwny. Powyższe opinie potwierdzają dominującą wśród urzędników SC postawę legalistyczną, świadczą także o postrzeganiu przez nich prawa jako fundamentu państwa prawnego. Nie oznacza to jednak ich bezkrytycznej postawy wobec prawa ani tego, że w pełni akceptują obecnie obowiązujący system prawny. Opisując dylematy etyczne, respondenci wielokrotnie wskazywali na wadliwe, złe, a nawet niesprawiedliwe ich zdaniem przepisy, które utrudniają im pracę, stwarzają problemy, są krzywdzące dla klientów. Krytycyzm wobec obowiązujących regulacji prawnych członków korpusu służby cywilnej potwierdzają również wyniki badań PBS – wśród najważniejszych problemów związanych z praktyką zawodową respondenci wymieniali na pierwszym miejscu: ogólną słabość prawa, brak spójności w obowiązujących przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji). Kwestia ta zdecydowanie bardziej, niż np. niezadowalający poziom wynagrodzeń, brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy czy nadmiar

[47] Zob. *W obronie państwa prawa*, Sondaż „Gazety Prawnej", Ernst & Young oraz PBS DGA, „Gazeta Prawna", 19.02.2008, nr 35.

[48] E. Łojko, *Dziennikarze publicyści prawni a kształtowanie wizji prawa w społeczeństwie*, [w:] A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder (red.), *Społeczne wizerunki prawa*, Warszawa 1999, s. 81.

[49] Zob. *Oczekiwania wobec prawa*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, wrzesień 1998.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zadań, była postrzegana przez nich jako bariera w profesjonalnym wykonywaniu obowiązków zawodowych [PBS 2005].

W wywiadach nie pytałam urzędników o powody czy motywy bezwarunkowego przestrzegania prawa. Adam Podgórecki zwracał uwagę, że respekt prawa może: (1) wynikać ze strachu przed jego przymusem, z obawy przed działaniem aparatu wymiaru sprawiedliwości i sankcjami; (2) być rezultatem chłodnej kalkulacji, z której wynika, że lepiej jest prawo szanować i postępować zgodnie z nim, niż je naruszać; (3) być efektem bezwładności, braku ochoty do jego omijania, a więc może nie wynikać z jego wewnętrznego uznania, ale z biernego podporządkowania mu się; (4) być wyrazem uznania dla prawa jako całości, mimo krytycznego podejścia do jego elementów składowych; (5) może wynikać nie z materialnego uznania prawa, ale z dyrektywy formalnego imperatywu, który powiada, iż choćby cały świat miał się zapaść, to normy prawa należy stosować [Podgórecki 1966, s. 162]. Mając na uwadze powyższe motywy, a także wypowiedzi respondentów – zwłaszcza gdy opisywali dylematy etyczne i wskazywali na zasady, którymi należy się kierować w trudnych sytuacjach zawodowych – można nieco przybliżyć odpowiedź na tak postawione pytanie. Przede wszystkim, można przypuszczać, że urzędnicy postępują zgodnie z prawem, bo jest dla nich ważnym instrumentem ochrony przed naciskami przełożonych, politycznych zwierzchników czy instytucji kontrolujących (np. sądów administracyjnych). Aspekt ochronnej funkcji prawa w kontekście wykonywanych obowiązków zawodowych pojawiał się dość często w wypowiedziach urzędników. Może świadczyć to o instrumentalnym traktowaniu prawa, przynajmniej przez niektórych urzędników, ale możliwe są również inne interpretacje. Jest prawdopodobne, że urzędnicy uważają przestrzeganie prawa za realizację fundamentalnych zasad etyki zawodowej – co z kolei może wskazywać na silną identyfikację, utożsamianie się z wartościami i zasadami służby cywilnej, tym bardziej że są przez nich eksponowane: etos służby państwu oraz postrzeganie roli zawodowej przez pryzmat działania w strukturach państwa i w interesie publicznym. Może być również tak, że urzędnicy postrzegają prawo jako fundament ładu społecznego, podstawę demokratycznego państwa prawa, które „mogłoby się zapaść", jeśli jego funkcjonariusze mieliby prawo naruszać – jedna z urzędniczek istotę postawy charakterystycznej dla badanych ujęła następująco: „(…) taki zawód wybraliśmy i nawet jak się nam przepisy nie podobają, to musimy je stosować. Możemy próbować doprowadzić do ich zmiany, pisać do urzędów centralnych, wybierać inne osoby, które będą tworzyć prawo, ale dopóki przepisy obowiązują, mamy je stosować" (R53). W opinii tej pojawia się również konkretna wskazówka, dyrektywa dotycząca postępowania urzędników w przypadku, gdy uważają, że prawo jest złe lub niesprawiedliwe – chodzi o to, by nie łamać czy omijać prawo, ale odwołać się do mechanizmów lub procedur, które w państwie demokratycznym mogą być wykorzystane do zmiany prawa. Zapewne jest też tak, że urzędnicy, działając zgodnie z prawem i obdarzając prawo autorytetem, wyrażają w ten sposób

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

swój stosunek do państwa i instytucji, jaką reprezentują. Legalizm urzędników może być również konsekwencją typowej dla organizacji biurokratycznych tendencji do traktowania przepisów jako celu autonomicznego, który określa istotę i sens działania instytucji. Niezależnie jednak o motywów, jakimi się kierują, postawa proprawna jest wśród urzędników służby cywilnej dominująca. Tworzą oni swoistą subkulturę prawną lub – przywołując terminologię Adama Podgóreckiego – pozytywną podkulturę prawną, w której wzorce zachowań zgodnych z prawem i stosunek do prawa różnią się od tych charakterystycznych dla ogółu społeczeństwa[50].

3. Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym

Maria Ossowska, podejmując zagadnienia dotyczące etyki, moralności i świadomości moralnej, zwracała uwagę na szczególną rolę wzorów osobowych w kształtowaniu kultury danej grupy społecznej. „Każda grupa ludzka – pisze Ossowska – hoduje sobie jakiś wzór człowieka czy też jakieś wzory, które stanowią przedmiot aspiracji jej członków" [Ossowska 1992, s. 13]. Bez zrozumienia istoty wzorów osobowych, genezy ich społecznej popularności trudno wyjaśnić kulturę, która kształtuje ramy zachowań członków danej zbiorowości, trudno też zrozumieć fascynację różnymi postaciami, bohaterami – zarówno rzeczywistymi, jak i wymyślonymi. Wzory osobowe, a więc realne lub fikcyjne postacie, zachęcające jednostki do naśladownictwa, można zastać już gotowe, można je też projektować. Zabieg projektowania zastosowała Maria Ossowska, kreśląc wzór obywatela żyjącego w państwie demokratycznym, a więc takim, w którym „(...) nie ma uciskających i uciskanych, uprzywilejowanych i upośledzonych, w którym jak największa liczba obywateli pociągnięta jest do kształtowania życia zbiorowego, w którym w atmosferze swobody każdy rozwinąć może swoje możliwości" [Tamże, s. 14]. Obywatel tak zorganizowanego państwa, a zarazem ktoś, kto ma wywierać wpływ na życie zbiorowe, powinien charakteryzować się: (1) aspiracjami perfekcjonistycznymi, obejmującymi zarówno doskonalenie ram życia zbiorowego, jak i doskonalenie siebie. „Na to, żeby ulepszać – pisze Ossowska – trzeba wiedzieć, czego się chce, co ważne w naszym mniemaniu, a co nieważne, z czego można w razie konfliktu dóbr zrezygnować, a przy czym należy się bezwzględnie upierać. Ta umiejętność wyboru wymaga posiadania jakiejś hierarchii wartości"; (2) otwartością umysłu, którą Ossowska definiuje jako umiejętność przyswa-

[50] Adam Podgórecki nazywa podkulturami prawnymi grupy społeczne, wykazujące pewne specyficzne odrębności w stosunku do kultury społeczeństwa jako całości, specyficzny i manifestowany stosunek do systemu wartości i norm uważanych za ogólnie obowiązujące w danym społeczeństwie, w tym przede wszystkim norm prawnych. Podgórecki wyróżnia m.in. podkultury prawne: neutralną, negatywną (np. przestępczą) i pozytywną. A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 423.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jania rzeczy nowych, ale też poddawania rewizji swoich poglądów. „Trzeba umieć chłonąć rzeczy nowe i poddawać rewizji swoje poglądy, zwłaszcza jeżeli uległy zmianie fakty, na podstawie których poglądy te się ukształtowały"; (3) dyscypliną wewnętrzną, co wiąże się z posiadaniem spójnego i trwałego systemu wartości, a także zdolnością do długotrwałego wysiłku; (4) tolerancją rozumianą jako szanowanie cudzych potrzeb i opinii (szczególnie tych poglądów, których sami nie podzielamy lub nie popieramy). „Tolerancja w naszym rozumieniu – wyjaśnia Ossowska – to nie jest nieprzeciwstawianie się rzeczom, które poczytujemy za złe, ale umiejętność szanowania cudzych potrzeb i opinii, których nie podzielamy"; (5) aktywnością, która ma przede wszystkim na celu zmianę, tj. poprawę, ulepszenie otaczającej rzeczywistości; (6) odwagą cywilną, będącą świadomym, odważnym przełamaniem strachu i przeciwstawieniem się sytuacjom groźnym w imię wartości osobistych czy społecznych. „Jak wiadomo, przypisujemy odwagę cywilną temu, kto głosi swoje przekonania i broni ich, mimo iż naraża przez to różne swoje żywotne interesy, mimo iż grozi mu z tego powodu nieżyczliwość ludzka i ludzkie oszczerstwa, że zamykają się przed nim możliwości kariery"; (7) uczciwością intelektualną, tj. odwagą w docieraniu do prawdy bez względu na konsekwencje. „Grzeszy przeciw uczciwości intelektualnej ktoś, kto nie ma odwagi iść w swoim myśleniu aż do końca, bez względu na konsekwencje, do których go myśl doprowadzi, kto nie umie żyć bez samoułud, lecz opiera się na nich jak na protezie, by łatwiej przejść przez życie"; (8) krytycyzmem, tzn. umiejętnością wsłuchiwania się w różne stanowiska, by na ich podstawie budować własne, niezależne opinie i poglądy. „Dyspozycja ta nie bez racji tępiona w ustrojach totalnych, konieczna jest w ustroju demokratycznym, gdzie człowiek winien się swobodnie orientować pośród różnych, na równi dopuszczonych do głosu stanowisk"; (9) odpowiedzialnością za słowo – szczególnym przypadkiem jej braku jest niepunktualność, a „(...) przysłowiowe już oskarżanie o nie Polaków jest niestety w pełni uzasadnione"; (10) uspołecznieniem, które oznacza zainteresowanie zagadnieniami społecznymi, dostrzeganie cudzych potrzeb, ofiarność i oddanie w służbie społecznej. „Egocentryzm – podkreśla Ossowska – jest tym defektem intelektualnym, który uniemożliwia spojrzenie na jakąś sprawę z cudzego punktu widzenia, prowadzi najczęściej w stosunkach międzyludzkich do niedostrzegania cudzych interesów". Nie wystarcza jednak empatia, trzeba umieć być ofiarnym. „Ofiarność pragniemy widzieć nie tylko spontaniczną i nie tylko w osobistym kontakcie człowieka z człowiekiem. Chcemy jeszcze zorganizowanej i planowej ofiarności dla realizowania celów zbiorowych, bo takiej ofiarności wymaga służba społeczna, do której obywatel w ustroju demokratycznym winien się poczuwać". Służba społeczna wymaga nadto umiejętności współdziałania z innymi; (11) rycerskością rozumianą jako umiejętność godnego wygrywania i przegrywania. „Walka – pisze Ossowska – powinna być prowadzona według starych tradycji rycerskich, z poszanowaniem przeciwnika i – jak to usilnie powtarzają

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

niektórzy – z unikaniem wszelkiej krzywdy niekoniecznej dla przeprowadzenia swoich celów"; (12) wrażliwością estetyczną; (13) poczuciem humoru. Jak zauważa autorka projektowanego wzoru osobowego, „(...) jest coś słusznego w opinii, że trudno byłoby dyktaturze zapuścić korzenie w narodzie posiadającym tę właściwość"[51]. W zbiorze tym brak jest cech, które dotyczą stosunku obywatela do państwa, ale, jak podkreśla Ossowska, w proponowanej definicji człowieka uspołecznionego zawiera się wzór powinnego działania jednostki w każdej grupie społecznej, nawet w tak dużej, jaką jest wspólnota obywateli tworzących państwo. Zaznacza również, że zbudowany w ten sposób ideał demokraty tym różni się od wzorców osobowych wcześniejszych epok, że ma znamiona egalitarne i realizuje się w państwie, które jednoczy, koordynuje i organizuje, ale nie żąda dla siebie boskiego kultu [Tamże, s. 37].

Maria Ossowska esej o cnotach obywatelskich pisała w połowie lat czterdziestych ubiegłego wieku. Nie mogła wówczas przewidzieć, jak bardzo wzór ten stanie się aktualny w warunkach rzeczywistej demokracji, którą zainicjowało powstanie Trzeciej RP. Niniejszy rozdział nie ma na celu egzegezy kondycji moralnej i postaw obywatelskich Polaków, problem ten bowiem szeroko i wyczerpująco podejmują autorzy innych prac[52]. Zebrany materiał stanowi natomiast próbę rekonstrukcji wzoru osobowego urzędnika służby cywilnej, który jest postulowany przez normy kodeksowe, oraz tego, który konstruują sami respondenci; jest to także próba odpowiedzi na pytania: jakie znaczenie dla urzędników mają kodeksowe dyrektywy, formułujące wzór powinnego zachowania? czy są zgodne z katalogiem cech, które ich zdaniem powinny charakteryzować wzór osobowy współczesnego urzędnika? Podjęta analiza ma także na celu konfrontację wymienianych przez respondentów urzędniczych cnót z przymiotami obywatela demokratycznego państwa, postulowanymi przez Marię Ossowską. Porównanie to wydaje się ważne nie tylko z powodu podobieństw – wiele cech wzoru osobowego demokraty, np. chęć doskonalenia się, aktywność, odpowiedzialność czy uspołecznienie, choć czasami ukrytych pod nieco innymi nazwami, znajduje odzwierciedlenie w tworzonym przez rozmówców wzorze osobowym urzędnika – ale też dlatego, że wzór osobowy demokraty Ossowskiej był dyskutowany jako kanon pożądanych cech urzędniczych przy tworzeniu projektu Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Należy też podkreślić, że, szkicując wzór demokraty, Maria Ossowska zwracała uwagę nie tylko na znaczenia cnót czy walorów obywatelskich, lecz także znaczenie walorów osobistych, które dla cnót obywatelskich stanowią cenną podporę; nie wolno – zdaniem Osowskiej – lekceważyć tego, jakiego człowieka w kreślone ramy obsadzamy, „ważne jest także to, co człowiek ten robi, gdy po odbyciu służby wraca do siebie" [Tamże, s. 47].

[51] M. Ossowska, *Wzór demokraty*, Lublin 1992, s. 9–39.

[52] J. Mariański, L. Smyczek (red.), *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 2008; J. Mariański, *Kryzys moralny czy transformacja wartości? – studium socjologiczne*, Lublin 2001.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Szczególny status urzędników służby cywilnej, niezależnie od systemu rekrutacji, wymaganych kwalifikacji i usytuowania w strukturach administracyjnych, wyznaczają również standardy zawodowe i etyczne obowiązujące członków korpusu SC. Część z tych standardów pokrywa się z powinnościami i obowiązkami urzędników państwowych, zatrudnionych w administracji publicznej, ale są też normy postępowania, odnoszące się wyłącznie do tej grupy urzędniczej lub w stosunku do niej szczególnie podkreślane, np. wspomniane już neutralność polityczna czy wymóg traktowania pracy jako służby publicznej. Standardy etyczne i zawodowe członków korpusu SC zostały zapisane w kilku dokumentach – Konstytucji, Ustawie o służbie cywilnej i Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Ostatni dokument odgrywa najważniejszą rolę w kształtowaniu postaw etycznych i wzoru osobowego urzędnika. Rekonstrukcję tego wzoru warto poprzedzić krótkim omówieniem historycznego dokumentu pt. *Prawidła dla urzędników celnych o zachowaniu się w służbie i poza służbą*, wydanego w 1921 roku przez Departament Ministerstwa Skarbu, w którym określono zasady postępowania urzędników państwowych (służb celnych)[53]. *Prawidła urzędów*, wraz z uchwaloną w 1922 roku ustawą o państwowej służbie cywilnej (do jej zapisów odwoływali się twórcy obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej), tworzyły podstawę pragmatyki urzędniczej administracji publicznej Drugiej RP. Zapisy *Prawideł urzędów* pozwalają dostrzec nie tylko ciągłość i uniwersalny charakter dyrektyw etycznych kadr administracji, ale także różnice będące wynikiem odmiennych warunków społeczno-politycznych, w których zasady te tworzono i egzekwowano (np. obowiązujące surowe kary za naruszenie pragmatyki urzędniczej – w tym kara śmierci – które wynikały z niestabilnej sytuacji polskich granic i stosowania reguł prawa wojennego).

Katalog zasad zawartych w *Prawidłach urzędów*, będący także fundamentem działania służb publicznych Trzeciej RP, rozpoczyna się od podkreślenia służebnej roli urzędników wobec państwa i społeczeństwa oraz reprezentowania przez nich instytucji państwa: „Urzędnik niech nigdy nie zapomina, że jest sługą publiczności i dla jej wygody ustanowionym. Urzędując nie spełnia urzędnik żadnej łaski, lecz wykonuje swój obowiązek. (…) Urzędy graniczne winny pamiętać o tym, że są pierwszym urzędem polskim, na który napotyka się ludność zagraniczna i w interesie całego kraju leży, aby publiczność zagraniczna, o zachowaniu się urzędników celnych, ich sprawności oraz porządku i czystości odniosła jak najlepsze wrażanie". Dobro państwa – podkreślano w *Prawidłach urzędów* – powinno być wartością najwyższą i jednocześnie celem nadrzędnym służb publicznych: „W służbie i po za służbą powinien urzędnik celny kierować się względem na dobro Państwa i w wypadkach uzasadnionego

[53] Dokument analizowany w artykule Z. Kępy, *Prawidła urzędów i posterunków cłowych ministerstwa skarbu*, [w:] *Problemy ochrony granic*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie" 2000, nr 12. Zamieszczone cytaty pochodzą z tego artykułu, zachowano również oryginalną pisownię.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

podejrzenia jakiej czynności karygodnej spostrzeżenia swoje zakomunikować kierownikowi urzędu”[54].

W dokumencie podkreślano, że praca sumienna i rzetelna, a także godne postępowanie przynoszą honor nie tylko urzędom państwowym, ale też samym urzędnikom: „Urzędnik przestrzegający pilnie powyższych prawideł i starający się o podniesienie swojego poziomu umysłowego nie tylko będzie pożytecznym pracownikiem administracji, ale i spodziewać się może polepszenia swego bytu”. Dlatego też eksponowano znaczenie takich cnót, jak np. punktualność, rzetelność, sumienność czy dyskrecja. Urzędnik miał być także lojalny: „Zlecenia władzy przełożonej należy wykonywać bezwzględnie, szybko i dokładnie”; wyróżniać się kulturą osobistą i troską o schludny strój: „Urzędnik powinien zważać na to, aby odzież i obuwie znajdowały się zawsze w jak najlepszym porządku i były czysto utrzymane”. *Prawidła urzędów* podkreślały nadto koleżeńskość i dbałość o podnoszenie kwalifikacji zawodowych, a także honorowe postępowanie (w życiu zawodowym i prywatnym): „Urzędnik i po za służbą powinien się zachować tak, aby nie zachodziły uzasadnione na niego skargi i pamiętać o tem, że nieodpowiedniem zachowaniem swojem obniża powagę urzędnika państwowego. (…) Upijanie się i gra w karty w lokalach publicznych jest wzbroniona”[55].

Wśród zachowań nagannych w pracy wymieniano z kolei palenie i jedzenie podczas odpraw, przyjmowanie w podarunku papierosów i cygar, zabieranie dla siebie artykułów żywnościowych, niechlujny strój urzędniczy czy kontakty z osobami należącymi do świata przestępczego: „Jeżeli urzędnik celny przebywa w towarzystwie osób podejrzanych o paskarstwo i przemyt oraz mające źródło dochodów niewiadomego pochodzenia naraża się na posądzenie, że i on nie jest lepszy”. Piętnowano również kradzież, oszustwo i korupcję, przewidując za nie bardzo surowe kary – od niesławy do kary śmierci włącznie: „Jeżeli urzędnik dopuścił się kradzieży, oszustwa w sprawach służbowych, okazał się przekupnym, popełnił inne przestępstwa z chęci zysku, będzie ukarany śmiercią przez rozstrzelanie”.

Pragmatyka urzędnicza ujęta w formie analizowanego powyżej dokumentu, a także przytaczane artykuły ustawy o służbie cywilnej z 1922 roku, choć osadzone w realiach politycznych i społecznych Drugiej RP, formułują katalog uniwersalnych cnót urzędniczych, których realizacji można oczekiwać także obecnie od kadry urzędniczej czy – szerzej – funkcjonariuszy służb publicznych.

3.1. Wzór osobowy urzędnika służby cywilnej

Wspomniałam wcześniej, że Ustawa o służbie cywilnej oraz Konstytucja RP, wymieniając cele, dla których powołany został korpus SC – a więc: rzetelne,

[54] Tamże.
[55] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zawodowe (profesjonalne), bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa – określają także zakres uprawnień i obowiązków spoczywających na pracownikach i urzędnikach SC[56]. Treść tych zapisów, uzupełniona i rozwinięta przez Kodeks Etyki Służby Cywilnej, pozwala na wyróżnienie cech charakteru, przymiotów lub cnót niezbędnych do wzorowego wykonywania zawodu urzędnika. Katalog cnót urzędniczych można opisać następująco: (1) dbałość o dobro publiczne – oznacza wymóg, powinność przedkładania dobra publicznego nad interesy własne i swojego środowiska, racjonalność w gospodarowaniu majątkiem publicznym, a także dbałość i gotowość do rozliczenia się z działań podejmowanych w tym zakresie; (2) legalizm – wyraża się w działaniu zgodnym z prawem i w granicach wyznaczonych przez prawo; dbałości, by postępowanie urzędnika stanowiło wzór praworządności, wzmacniało zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji; w legalizm wpisane jest wykonywanie urzędniczej pracy z poczuciem godności, a także poszanowanie godności innych; (3) rzetelność – zobowiązuje do sumiennego, należytego i wnikliwego wykonywania obowiązków służbowych; w rzetelność zawodową wpisana jest także dbałość o merytoryczne, rzeczowe prowadzenie spraw; (4) kreatywność – oznacza twórcze, aktywne realizowanie powierzonych zadań, a także dbałość o rozwój zawodowy; (5) odpowiedzialność – to nieuchylanie się od trudnych rozstrzygnięć, zdecydowanie i rozwaga w wypełnianiu zawodowych obowiązków oraz ponoszenie odpowiedzialności za swoje postępowanie; (6) opanowanie – cnota urzędnika zobowiązująca do kierowania się Tacytowską zasadą *sine ira et studio* – bez gniewu i emocji, ale też bez stronniczości; opanowanie to także umiejętność godnego przyjmowania krytyki, umiejętność uznania swoich błędów i ich naprawiania; (7) słowność (odpowiedzialność za słowo) – będąca wyrazem poczucia obowiązku, szacunku dla siebie i poszanowania innych ludzi, oznacza dotrzymywanie zobowiązań, poczucie odpowiedzialności za terminowe, rzetelne wykonanie podjętych działań; (8) lojalność – to swego rodzaju oddanie, wierność, ale też poświęcenie wobec zasad służby, państwa, urzędu, zwierzchników i obywateli; cnota ta oznacza także gotowość do wykonywania służbowych poleceń; (9) powściągliwość – wyraża się w umiarze, wyczuciu w publicznym wypowiadaniu swoich opinii; (10) profesjonalizm – potwierdzają go odpowiednie kwalifikacje, wiedza, znajomość rzeczy, a umacniają – stały

[56] Zgodnie z postanowieniami Trybunału Konstytucyjnego, profesjonalizm oznacza odpowiednie wykwalifikowanie oraz traktowanie pracy urzędnika jako zawodu, który zapewnia źródło utrzymania. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z art. 153 Konstytucji wszystkie zawarte w nim cele (rzetelność, bezstronność, profesjonalizm, neutralność polityczna) winny być realizowane łącznie, a ich spełnienie jest możliwe jedynie przez stworzenie mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio przygotowaną kadrę urzędniczą. W Ustawie o Państwowym Zasobie Kadrowym pominięto neutralność polityczną, co oznaczało, że najwyższe stanowiska w administracji publicznej miały mieć charakter polityczny, podobnie jak gabinety poszczególnych ministrów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

rozwój kompetencji zawodowych, fachowość i merytoryczne przygotowanie; (11) życzliwość – przejawia się w uprzejmości, dobrych manierach, otwartości i przyjaznym nastawieniu do klientów i współpracowników; (12) bezstronność – ten kodeksowy wymóg dotyczy obiektywizmu, sprawiedliwego traktowania spraw i osób, którym służy, ale też nieulegania żadnym naciskom; (13) uczciwość – cnota wymagająca przejrzystości, przezroczystości działania; obejmuje ona także inne wartości (przymioty), np. prawdomówność, słowność, prawość, solidność, sprawiedliwość, nieprzekupność; jest podstawą, warunkiem dotrzymywania zobowiązań i wypełniania obowiązków służbowych; (14) wśród wymienionych cech istotne wydaje się uspołecznienie, które najlepiej oddaje sens kodeksowego zapisu, że urzędnik swoją pracę traktuje jak służbę publiczną. Przypomnę, że Maria Ossowska „uspołecznienie" ujmuje jako umiejętność współdziałania z innymi i zainteresowanie zagadnieniami społecznymi, a także życzliwość, dostrzeganie cudzych potrzeb i ofiarność. „Cenimy szczególnie tych – pisze Ossowska – którzy łączą w służbie społecznej zdolność do ofiary z poczuciem odpowiedzialności za życie zbiorowe. (…) Nie pytają, dlaczego tej służby mieliby się podejmować właśnie oni, lecz pytają, dlaczego oni właśnie mieliby się od niej uchylać" [Ossowska 1992, s. 28]. Postawa służby to fundament etosu urzędniczego. Jego konstytutywna cecha – dyspozycyjność, a więc oddanie całej swojej osoby do dyspozycji państwa, powoduje, że urzędnik państwowy (zawodowy) „służy", a nie „pracuje". Oddanie w służbę państwu, dyspozycyjność można ujmować również w kategoriach misji – Max Weber, podobnie jak Hegel, o pracy urzędniczej pisał, że nie jest zwykłym środkiem zarobkowania i utrzymania, lecz powołaniem, misją, wartością samą w sobie, nieredukowalnym do czegoś innego źródłem satysfakcji i radości [Weber 1956, s. 561]. „Pod tym względem – pisze Weber – urzędnik przypomina kapłana, uczonego i wychowawcę. (…) Bez powołania nie uczynią nikogo rzeczywistym urzędnikiem państwa ani najlepsze wykształcenie i doświadczenie, ani wielkie zdolności i talent, ani największe materialne i idealne przywileje"[57].

Kodeks Etyki Służby Cywilnej już we wstępie określa, że „władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle". Istota władzy służebnej, o której pisał Leon Petrażycki i którą przywołali twórcy Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, wyraża się w trosce o dobro tych, którzy są władzy podporządkowani, w dbałości o dobro ogólne całej społeczności. Petrażycki, czyniąc jednym z kryteriów podziału władzy dobro, jakiemu służy (dobro, jakie chroni), dzielił władzę na „służebną" i „pańską". „Władze służebne albo społeczne – pisze Petrażycki – to takie władze, z którymi łączą się obowiązki (prawne) troszczenia się o dobro podwładnych albo dobro ogólne pewnego związku społecznego (rodziny, rodu, plemienia itd.) i które się spra-

[57] Cyt. za: S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004, s. 70.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wować powinno w granicach owych obowiązków i jako środek do ich wypełnienia" [Petrażycki 1959, s. 278]. Władzy służebnej przeciwstawiał Petrażycki władzę pańską, a więc taką, która wyzyskuje posłuszeństwo i siły podporządkowanych jej ludzi „dla własnych celów i interesów osobistych, majątkowych i innych" [Tamże]. Pisząc z kolei o władzy państwowej, podkreślał, że „jest to władza społeczno-służebna, a najważniejszą służbą władzy państwowej (odpowiednich podmiotów praw i obowiązków) na rzecz dobra ogólnego stanowi służba na rzecz prawa; władza państwowa jest władzą służebną przede wszystkim, głównie w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle" [Tamże, s. 302]. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym władza pańska przekształca się we władzę służebną, za sprawą coraz lepiej rozwiniętej psychiki prawnej i poczucia odpowiedzialności rządzących, oczekujących takiej samej postawy od obywateli. Gdy władza państwowa (rządzący, urzędnicy) nie podporządkowuje się obowiązkowi działania dla dobra ogólnego, wówczas dopuszcza się samowoli; samowola władz może prowadzić „rozkładu rządzących sfer" i „gnicia etycznego odpowiednich wyższych warstw społeczeństwa oraz mechanizmu państwowego, pojawiają się i rozpowszechniają kompromitujące nadużycia, daje się zauważyć brak uczciwych i wybitnych ludzi" [Tamże]. Warto też przypomnieć, że rozumienie władzy jako służebnej, społecznej (służby publicznej) stanowi fundament współczesnych demokracji, w których wszelka władza przysługuje ludowi i w konsekwencji wywodzi się od niego, a „urzędnicy są jego powiernikami oraz służącymi i bezustannie są przed nimi odpowiedzialni" (Karta Praw Wirginii, 1776 rok]. Zapis ten powtórzony we francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* – „Zagwarantowanie praw człowieka i obywatela wymaga istnienia siły publicznej; ta siła jest ustanowiona dla dobra wszystkich, a nie na użytek osobisty tych, którym jest powierzona" – wyznacza także granicę między dawnym i nowym konstytucjonalizmem. „W systemach demokratycznych – pisze Wiktor Osiatyński – źródłem konstytucji i praw jest wola ludu, a nie władcy. Dokładniej to właśnie lud jest suwerennym władcą, a jego władza jest sprawowana poprzez urzędników. Konstytucja jest aktem nadania władzy urzędnikom przez lud. Lud jest suwerenem i autorem – bezpośrednio lub pośrednio – samej konstytucji. To on decyduje się na powołanie organów państwa w celu realizacji wspólnych interesów. W konstytucji lud określa zadania i uprawnienia tych organów, a także wzajemne stosunki między nimi. Określa także prawa obywatelskie, jakie powinny być respektowane przez władze państwowe. Zachowuje prawo do periodycznego przeglądu działań władz oraz do zmiany urzędników. W systemie demokratycznym konstytucja jest więc przywilejem nadanym władzy przez wolnych obywateli"[58]. Jakkolwiek ujmowana – czy jako „siła publiczna", czy też „władza nadana urzędnikom przez lud" – istota władzy państwowej, a dokładnie istota „władzy

[58] W. Osiatyński, *Czym jest konstytucja*, pdf z folderu: *Wstęp do socjologii prawa*, ISNS, UW 2009, <http://chomikuj.pl/ISNS.UW/>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

państwowej społecznie służebnej" sprowadza się do działania dla dobra wszystkich (ogółu), a nie dla własnych, partykularnych interesów. Idea dobra wspólnego – choć, jak pisze Ewa Łętowska, lepiej posługiwać się terminem „interes publiczny", gdyż aksjologia związana z tym pojęciem wydaje się bardziej zobiektywizowana i wolna od konotacji związanych z bardzo konkretną ideologią – jest przeciwieństwem interesu egoistycznego, a nie tylko „prywatnego". „Interes publiczny ma być realizowany przez władzę, a nie stanowić przykrywkę dla interesu egoistycznego, i co więcej – ma być wykonywany tak, aby dla postronnego obserwatora było jasne, że chodzi o wykonanie władzy" [Łętowska 1997, s. 9].

Warto też zaznaczyć, że w kodeksowym wzorze istotne jest nie tylko to, co zostało w nim zapisane, tj. ideał, do którego powinno się dążyć, ale również to, co w nim pominięto. Maria Ossowska podkreślała znaczenie poczucia humoru, które rozwiewa opary pompatyczności i nie pozwala zagnieździć się dyktaturze: „Niechże nasz przyszły człowiek posiada tę zdolność, przy pomocy której Arystoteles próbował definiować człowieka: niechaj będzie zdolny do śmiechu" – postulowała Ossowska. W pierwszej wersji projektu Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (tzw. propozycjach) poczucie humoru zostało zapisane jako jedna z pożądanych cech urzędnika. W oficjalnym dokumencie punkt ten pominięto, rezygnując tym samym z podkreślenia tego, iż autorytet i prestiż urzędu (urzędników) budują nie tylko powaga i respekt, ale także poczucie humoru, które w kontaktach z klientami czy relacjach wewnątrzorganizacyjnych nadaje instytucji mniej pompatyczny, za to bardziej ludzki wyraz. Z przeprowadzonych wywiadów wynika natomiast, że niektórzy respondenci nadal zapis ten pamiętają: „Półtora roku temu czy dwa lata temu, jakoś tak, kiedy kodeks wchodził, widziałam pierwszą wersję i strasznie nam wszystkim podobało się jedno zdanie, że urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki z poczuciem humoru czy coś takiego. No i to było najlepsze z tego wszystkiego. No ale to wyrzucili. (...) Ja na przykład nie zaglądam do kodeksu, może dlatego, że nie ma w nim poczucia humoru, ale ja pamiętam o nim w swojej pracy" (R4).

Ustawa o służbie cywilnej, Konstytucja RP i Kodeks Etyki Służby Cywilnej informują o tym, jaki powinien być urzędnik służby cywilnej, jak powinien się zachowywać, jakimi cechami powinien się wyróżniać. Zgromadzony materiał badawczy pozwala natomiast odpowiedzieć na pytania: jakie cechy osobowe są przez respondentów wymieniane jako najbardziej pożądane, by być wzorowym urzędnikiem, a także jakie postacie, autorytety stanowią wzory osobowe dla współczesnych urzędników.

3.2. Urzędnik służby cywilnej – sługa państwa czy obywatela?

Rekonstrukcję wzoru urzędnika warto zatem rozpocząć od przedstawienia cnoty służby, która zdaniem niektórych, jest współcześnie nieco zapomniana.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

W różnych urzędniczych kodeksach etycznych słowa „służba”[59], „służyć” – pisze Aniela Dylus – są odmieniane przez wszystkie przypadki, ale „(…) mimo powszechności takich deklaracji wydaje się, że służba jest dziś cnotą raczej zapomnianą. Abstrahuję tu od zrozumiałego na gruncie człowieczej niedoskonałości rozziewu między deklarowaną normą a codzienną praktyką. Nie chodzi mi o to, że wzniosłemu ideałowi zwykle trudno jest sprostać. Sądzę, że słowa «służba», «służebność», «posługa» brzmią nieco archaicznie. Ich treść jest mało atrakcyjna, niepopularna, niespójna ze współczesnym duchem czasu. Trudno więc oczekiwać, by w edukacji moralnej, nastawionej na samorealizację, zdominowanej kształceniem asertywności, zgłaszano wielkie zapotrzebowanie na cnotę służby” [Dylus 2007, s. 27]. Autorka, analizując powody, dla których cnota służby jest pomijana lub zapomniana w katalogu aksjologicznym współczesnego człowieka, pyta jednocześnie: Czy możliwe jest nadanie pojęciu „służba” nowego sensu i znaczenia, czy można przywrócić jej obecność, nie tylko w życiu społecznym, ale też w profesji urzędniczej czy służbie publicznej właśnie? Czy cnota służby jest rzeczywiście zapomnianą przez urzędników, czy pozostaje ona jedynie pustym kodeksowym zapisem bądź terminem prawniczym?

Przeprowadzone wywiady pokazują, że termin „służba” ma głęboki sens i znaczenie dla respondentów; przenika ich sposób myślenia o wykonywanym zawodzie, który jest postrzegany w kategoriach misji, powołania lub dyspozycyjności wobec państwa, jego instytucji, a także obywateli. Ponadto pytanie o pojęcie „służby” było jednym z tych, na które urzędnicy reagowali bardzo emocjonalnie, próbując znaleźć odpowiednie słowa, by oddać czy opisać istotę swojego zawodu. Warto też zaznaczyć, że w tekstach poruszających problematykę służby publicznej, zwłaszcza tych podejmujących wątki dotyczące etosu czy misji, widoczne są dwa typy narracji i związane z nimi dwa modele kulturowe służby publicznej, wyróżnione na podstawie podmiotu, któremu administracja publiczna służy [Kiciński 2000, s. 221]. W pierwszej narracji, istota misji czy powołania sprowadza się do służby obywatelom: „Urzędnik musi przede wszystkim rozumieć, że ma dobrze, a więc sprawnie, bezstronnie, i jednocześnie życzliwie, załatwiać sprawy konkretnych ludzi. (…) Musi rozumieć, że to nie oni są dla niego, ale on dla nich – niczym ekspedient w sklepie

[59] Termin „służba” – pisze Michał Porowski – zestawiony z nazwą jakiegoś zajęcia, np. służba penitencjarna, służba celna itd. może mieć dwa znaczenia. Pierwsze podmiotowe, odnoszące się do wyodrębnionej w strukturze zawodów profesji, specjalnej kategorii funkcjonariuszy aparatu państwowego, środowiska pracowniczego zespolonego wspólnymi zadaniami i etosem; drugie – funkcjonalne – dotyczy czynności, szeregu świadomych, zorganizowanych działań podejmowanych na rzecz kogoś lub czegoś. O ile pierwsze rozumienie oscyluje wokół formalnoprawnych implikacji, drugie kieruje się w stronę refleksji etycznej i zawiera w sobie pomocniczość (ofiarność) oraz sposób bycia przeciwny panowaniu. Dobrą służbę znamionuje wierność, posłuszeństwo, ustawiczna gotowość, a zwłaszcza podporządkowanie własnych interesów racjom, które składają się na jej treść [Porowski 1998, s. 33].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

funkcjonującym w gospodarce rynkowej. (…) Wprawdzie równie często słyszy się, że ma służyć społeczeństwu, ale najczęściej jest ono rozumiane w sensie redukcjonistycznym, a więc jego dobro nie jest przekładane na interesy konkretnych ludzi, z których się składa" [Tamże]. W podejściu tym nie kwestionuje się, że urzędnik ma służyć państwu, ale widoczna jest tendencja do niewywyższania interesów państwa ponad dobro, interesy obywateli lub społeczeństwa; bądź zakłada się, że interesy są po prostu wspólne. Istotę tak rozumianej służby dobrze oddaje poniższy pogląd: „Zadaniem pracowników rządowych (czy to wybieralnych, wyznaczanych, czy zatrudnionych) jest być na usługach społeczeństwa. O ile rząd tworzy się po to, by pilnował poszanowania praw obywatelskich, o tyle pracownicy rządowi są narzędziem spełniania tej misji rządu. Rolą biurokracji jest wspomaganie dążeń poszczególnych obywateli. Można przeprowadzić analogię do sektora prywatnego. Można widzieć rząd jako instytucję, z którą obywatel (klient) prowadzi interes. Klient płaci za usługi (w postaci podatków) i ma prawo ich się domagać. Pracownik rządowy ma obowiązek dopilnowania, by potrzeba pewnych usług ze strony klienta była zaspokojona w obrębie istniejących praw i przepisów. Jego rolą jest służenie klientowi, a nie obrona jakiegoś abstrakcyjnego, ogólnego dobra społecznego. Jednakże na tym analogia się kończy. Po pierwsze, zupełnie inaczej niż to jest z instytucjami sektora prywatnego, rząd ma monopol na usługi – klient nie może pójść ze swoim interesem gdzie indziej, jeśli nie jest zadowolony z jakości otrzymanych usług. Po drugie, jedna z głównych sankcji, jaka spotyka prywatne przedsiębiorstwo, które nie spełnia oczekiwań klientów, nie może zagrozić rządowi – chodzi o bankructwo. Po trzecie, inaczej niż w sektorze prywatnym, opłata za usługi nie jest dobrowolna" [Kontek 1993][60]. W tym modelu urzędnik ma świadomość, że reprezentuje urząd, który jest segmentem instytucjonalnej struktury państwa, ale jednocześnie uważa, że cała ta struktura pełni funkcję służebną wobec konkretnych ludzi, obywateli, którzy ją powołali i w drodze demokratycznej procedury weryfikują jej działalność, kontrolują i – wreszcie – ze swoich własnych środków opłacają: „Inaczej mówiąc, ma poczucie, że jest przez tych ludzi utrzymywany, aby załatwiać ich sprawy, czynić ich życie wygodniejszym, ogólnie biorąc – spełniać ich oczekiwania" [Kiciński 2000, s. 226]. Taki sposób postrzegania „służby" jest również bliski tradycji myślenia o państwie, którą wcześniej przytaczałam jako „utylitarno-liberalną" czy anglosaską. Państwo uważa się w niej za rezultat zgodnej woli jednostek na ograniczenie indywidualnych praw i – niezależnie od tego, czy jest to wola powstała jako konsekwencja umowy społecznej, czy Hobbesowskiego przymusu – jest ono instrumentem zapewniającym indywidualną pomyślność [Peters 1999, s. 1].

Drugi typ narracji podkreśla rolę urzędnika jako sługi państwa. Urzędnik w kontaktach z obywatelami czuje się reprezentantem państwa, strażnikiem

[60] Cyt. za: K. Kiciński, *Kultura służby publicznej*…, jw., s. 224.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jego interesów, funkcjonariuszem realizującym jego zamierzenia. Dobro państwa jest dla niego bytem nadrzędnym, wartością naczelną, która nadaje sens pełnionej służbie – nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o państwa, którym obce są tradycje demokratyczne. Przykład pojmowania służby publicznej w Drugiej RP – pisze Krzysztof Kiciński – jest tu bardzo właściwy. Ukształtowany w tamtym okresie system wartości, stawiający dobro państwa na szczycie aksjologicznej hierarchii, ponad interesami obywateli jako jednostek – mający genezę związaną zarówno z etosem niepodległościowym, jak i ideą pracy u podstaw – stworzył fundament, na którym zbudowano nie tylko etos administracji publicznej, ale także wielu innych zawodów. Działaniu urzędników w interesie państwa, dbałości o „dobro wspólne" może towarzyszyć również silne przekonanie, że jest to zgodne z interesami obywateli, a przynajmniej nie pozostaje z nimi w konflikcie; w praktyce jednak „rzecz polega w tym przypadku na rozłożeniu akcentów – dobro obywatela owszem, ale w ostatecznym rozrachunku korzystne jest przecież dla niego to, co jest korzystne dla państwa" [Kiciński 2000, s. 225]. Ten typ narracji i jednocześnie model kulturowy administracji nawiązuje do kontynentalnej tradycji myślenia o państwie i roli, jaką przypisuje się administracji – starannie dbającej i mądrze zarządzającej zasobem państwa jakim są obywatele [Peters 1999, s. 1]. W rzeczywistości, podkreśla Krzysztof Kiciński, opisane modele mniej lub bardziej ze sobą interferują, tworząc perspektywę, która stara się łagodzić ich skrajności, a nierzadko nawet sugeruje, że zarysowane odmienności podejść są pozorne. „Niejeden urzędnik współczesnej administracji publicznej (a także polityk) czuje się zapewne «sługą» zarówno w pierwszym, jak i w drugim sensie. Podmiotem, któremu służy, jest przecież zarówno państwo, jak i obywatele-podatnicy" [Kiciński 2000, s. 226].

Mając na uwadze przytaczane definicje „służby" oraz powyższe rozróżnienie, warto przyjrzeć się, w jaki sposób urzędnicy charakteryzują swoją pracę w administracji, a dokładnie, jaki sens nadają rozumieniu swojego zawodu – zwyczajnej pracy zarobkowej czy służby publicznej? Istotna wydaje się również odpowiedź na pytanie, który z kulturowych modeli służby publicznej znajduje odzwierciedlenie w wypowiedziach respondentów? W publikacjach poświęconych administracji publicznej i kadrom urzędniczym można spotkać opinie o braku propaństwowych postaw wśród pracowników administracji. Pojawiają się stwierdzenia, że ma miejsce odpływ najzdolniejszych urzędników do bardziej intratnej dla nich sfery gospodarczej, a w preferowanym współcześnie modelu kariery polskiego urzędnika marginalną rolę odgrywa czynnik, jakim jest etos państwa, etos służby publicznej czy etos urzędnika [Tokarczyk 2007, s. 265]. Spostrzeżenia te wydają się potwierdzać wyniki badań PBS przeprowadzonych wśród członków korpusu służby cywilnej [PBS 2005]; przypomnę tylko, że ponad połowa respondentów (55%) deklarowała, iż traktuje swoją pracę administracji publicznej, a dokładnie służbie cywilnej, jako zwyczajną pracę zarobkową, prawie połowa (40%) deklarowała brak poczucia przynależ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ności i identyfikacji z wartościami służby cywilnej, a niewielu więcej respondentów odczuwało dumę z wykonywanego zawodu (46%)[61].

Nieco inny obraz pracy w administracji prezentowany jest przez urzędników, z którymi prowadziłam wywiady. Być może wynika to z faktu, że respondentami PBS byli głównie pracownicy korpusu służby cywilnej, moimi rozmówcami zaś wyłącznie urzędnicy służby cywilnej – obowiązuje ich inny system rekrutacji, inne wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych; ponadto tylko urzędnicy składają ślubowanie, w którym symbolicznie potwierdzają służbę państwu. Jakkolwiek tłumaczyć tę różnicę, faktem jest, że słowo „służba" nie brzmiało dla nich archaicznie, przeciwnie – miało określoną treść i symboliczne wręcz odniesienia do posłannictwa, misji czy poświęcenia, rozumianego jako oddanie swojego czasu, wiedzy i umiejętności w służbę państwu. Rzadziej też niż w cytowanych powyżej badaniach PBS pojawiały się stwierdzenia, że wykonują oni „zwykłą" pracę, że jest to „praca taka, jak każda inna", lub wypowiedzi, w których słowo „dyspozycyjność" oznaczało „możliwe w ramach urzędu przeniesienie pracownika na inne stanowisko", a nie oddanie swojej osoby, poświęcenia prywatnego czasu na sprawy urzędowe. Spośród 100 respondentów 32 udzieliło podobnych do poniższych wypowiedzi, w których termin „służba" oznaczał po prostu zwykłą pracę, „wykonywanie zwykłej roboty", np.:

„Służba oznacza dla mnie wykonywanie zwykłej roboty, wykonywanie poleceń, bez możliwości wpływania w sensie politycznym, a cywilna, bo pracujemy dla obywateli, dla ludzi cywilnych" (R70);

„Definicja służby jest prosta: jest to praca, którą wykonuje się na rzecz społeczeństwa, jak każda inna wykonywana dla obywateli" (R88);

„Jest to praca, z tym że trzeba się liczyć, co daje zresztą ustawa o służbie cywilnej, np. z możliwością przeniesienia do pracy w inny rejon kraju lub możliwością przeniesienia w urzędzie z jednego stanowiska na drugie. Oczywiście nie jestem sobie w stanie wyobrazić, żeby następowało to bez wcześniejszego uzgodnienia z pracownikiem, jednak takie ryzyko istnieje i z tym musi się pracownik liczyć" (R68).

Czasem urzędnicy zwracali uwagę, że jest to zwykła praca, choć wykonywana w specyficznej strukturze organizacyjnej, a więc bardziej zhierarchizowanej, o znacznie większym stopniu podporządkowania i dyspozycyjności niż w przypadku innych zawodów. Poniższe wypowiedzi ilustrują ten typ wyjaśnień:

„To zwykła praca, ale pierwszy człon tego wyrażenia wskazuje, że tak jak mamy do czynienia ze służbami mundurowymi, więc jeżeli ktoś decyduje się na zatrudnienie w strukturach służby cywilnej, oznacza to pracę, która wiąże się z większym przyporządkowaniem pracownika. Musi mieć świadomość, że jest do dyspozycji, czyli że istnieje hierarchia służbowa" (R67);

[61] Zob. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, Sopot, sierpień 2005, s. 57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Przede wszystkim rzeczownik «służba» jest tu dobrze określony. Jeśli analizujemy definicję «służby», to jest to przełożenie jak ze służbą wojskową – jest rozkaz, przełożony i wykonanie. Tu jest bardzo podobnie. W sensie administracji jest to taka struktura hierarchiczna, wymagająca podporządkowania. W świetle bieżącej pracy administracyjnej słowo «służba» oznacza wydawanie poleceń i egzekwowanie ich. Na tym to się koncentruje" (R79).

I jeszcze jedna, nieco dłuższa, interesująca wypowiedź, w której przywołany został etos przedwojennych urzędników i związany z nim wysoki prestiż zawodu, a także wyrażone zostało rozczarowanie obecną sytuacją w służbie cywilnej – brakiem etosu urzędniczego (etosu służby publicznej), panującym chaosem, brakiem stabilizacji i niepewnością zatrudnienia:

„Miało być tak w Drugiej RP, jak Piłsudski tłumaczył swoim oficerom legionowym, dlaczego mają nagle stać się urzędnikami, bo to im było trudno wytłumaczyć. I mówił: Jeden służy w mundurze, a ty będziesz służył w garniturze. Dla mnie to już nie ma takiego znaczenia, raczej historyczne, ale takiego bezpośredniego nie ma. Ja uważam, że błędem było to, że stworzyliśmy ustawę od początku, że nie wróciliśmy do ustawy z 1922 roku, bo przed wojną mieliśmy bardzo dobrą ustawę. Do kodeksu handlowego z 1933 roku to można było wrócić, a do ustawy o służbie cywilnej nie można było wrócić. Boli mnie to, dlaczego nie mogliśmy wrócić do etosu urzędnika z Drugiej Rzeczypospolitej i przenieść go na etos w Trzeciej Rzeczypospolitej i może wtedy łatwiej byłoby mi odpowiedzieć, że jak wchodzę do urzędu, to służę państwu. Moim zdaniem tego teraz nie ma, jest chaos i niepewność pracy. Kiedyś czułem, że budujemy coś ważnego, ale teraz tego nie ma, bo bagaż moich doświadczeń jest taki, że się sparzyłem na tym poczuciu i teraz normalnie podchodzę do tego, jak do każdej zwykłej pracy. Kiedyś mówiłem, że służę, a teraz już mówię, że tylko pracuję" (R12).

Zdecydowana większość urzędników natomiast postrzega swój zawód jako służbę, swego rodzaju misję, którą urzędnik pełni (68 osób), przy czym słowu „służba" nadawano różny sens: „pomoc" – służę, a więc pomagam; „dyspozycyjność", czyli oddaję swój czas, wiedzę do dyspozycji państwa; „reprezentacja" – służę, tzn. reprezentuję państwo, obywateli (wątek ten widoczny był zwłaszcza w wypowiedziach urzędników MSZ); „troska" – służba to dbałość, troska o dobro państwa czy obywateli, ale też rozumienie służby jako posiadanie określonych cech predyspozycji, które wyróżniają lub zobowiązują do bycia lepszym (bardziej etycznym?) niż inni. Jeden z rozmówców ujął to następująco: „Służbę rozumiem jako zobowiązanie, że ten, który służy, ma być czymś lepszym niż to, co go otacza, co mu nadaje kształt. Ale nie można zapominać, że są różne schorzenia tego kręgosłupa, niestety" (R29).

Były też takie wypowiedzi, w których termin „służba" łączono z patriotyzmem, wartościami ważnymi dla kraju czy dobrem (interesem) Polski: „Służba to bardzo pojemne słowo, ale dla mnie łączy się z wzniosłymi, szczerze mówiąc, celami i ideami – służyć państwu, służyć dobru państwa, identyfiko-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wać się z wartościami ważnymi dla naszego kraju, dla naszej ojczyzny, więc jest to rodzaj jakiejś szczególnej misji, może to mocne słowo, ale to są jednak szczególne zadania, które widzę w obszarze pojęć związanych ze służbą cywilną, przede wszystkim główne cele i główne wartości, które są w tym obszarze, które są związane z realizacją wartości państwa, wartości istotnych, ważnych dla Polski" (R46);

„Jakkolwiek zabrzmi, może wyniośle czy przesadnie, to co w tej chwili powiem: w Polsce nie potrafi się już używać dużych słów czy takich właśnie słów mocnych, bo od razu jest to traktowane jako pewna śmieszność, a ja jestem przekonana, że to wcale nie jest śmieszne. Takie słowa, jak patriotyzm, służba publiczna, służba cywilna, nie są absolutnie nie na miejscu w tym kontekście. Natomiast jak to jest traktowane, to jest zupełnie inna sprawa, ale dla mnie przystąpienie do korpusu służby cywilnej, to jest nie tylko wejście w pewną strukturę; choćby samo to, służba – choć cywilna, to jednak służba – mówi o tym, że jest się oddanym państwu" (R43).

Czasem w terminie „służba" eksponowano przede wszystkim obowiązki moralne wobec państwa, społeczeństwa, które determinują sens i styl wykonywania pracy. Zwracano więc uwagę na zasady, których należy przestrzegać, i zakazy, których naruszenie dyskwalifikuje urzędnika moralnie, odbiera mu prawo bycia „prawdziwym" członkiem korpusu SC:

„Służba to przede wszystkim jest postawa moralna, czyli nie ma mowy o jakiejś tam korupcji, o jakichś tam układach, w sensie korupcjogennych, już nie mówię o kryminalnych czy mafijnych itd. Ma być to służba, czyli człowiek nie jest po to, by robić sobie czy swoim kolegom dobrze, tylko żeby służyć państwu i ludziom. To znaczy nie służy się żadnym tam opcjom czy rządom, bo wiadomo, że rządy się zmieniają, a człowiek powinien robić swoje, czyli jak widzi, że to powinno być inaczej, to powinien to powiedzieć swojemu przełożonemu, że ja się z tym nie zgadzam. Powinna być ta zasada, że człowiek jest z jednej strony otwarty, ale nie boi się pójść do swojego przełożonego i powiedzieć mu, że się z czymś nie zgadza. Mieć na uwadze, czy to, co on proponuje, jest zgodne z interesem państwa, a interes państwa, czyli nie interesy koalicji czy partii, ale żeby starać się znaleźć to, co jest ważne dla państwa, a nie dla jakiejś tam grupy ludzi. Służba to ludzie rzeczywiście sprawdzeni pod względem moralnym" (R7).

Zdarzały się również takie wypowiedzi, w których termin „służba" był ujmowany w kategoriach instytucji i jej zasobów, tzn. urzędników wypełniających zadania państwa. Respondenci podkreślali nadto profesjonalizm, przygotowanie zawodowe, fachowość, wyróżniające urzędników służby cywilnej spośród innych pracowników czy urzędników państwowych:

„Są to ludzie–profesjonaliści, którzy działają na rzecz stworzenia dobrego systemu administracyjnego, sprawnego w państwie, w instytucjach, które mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie państwa, na rzecz gospodarki. To jest sztab ludzi działających w interesie państwa, a cywilna, ponieważ nie są oni zaan-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

gażowani politycznie, tylko starają się wykonywać swoje obowiązki obiektywnie, nie kierując się politycznymi motywami" (R67);

„Służba to instytucja, i to niezbędna, ponieważ urzędy administracji centralnej to są instytucje, które tworzą państwo i prawo. Ludzie, którzy tutaj pracują, muszą być kadrą wyspecjalizowaną, to nie są zwykli ludzie, którzy przychodzą z dnia na dzień i dopiero zaczynają się uczyć tego, na czym polega praca w administracji" (R47).

W wypowiedziach niektórych urzędników słowo „służba" było używane zamiennie z terminem „poświęcenie", rozumianym jako oddanie się swojej pracy w sposób znacznie wykraczający poza zakres zwykłych obowiązków:

„Bardzo ważna cecha to poświęcenie, bo niestety dobry urzędnik w Polsce musi się strasznie poświęcać, żeby swoje zadania wykonywać. To poświęcenie oznacza praktycznie poświęcenie czasu, nie tylko tych godzin pracy, ale również życia domowego na rzecz tych zadań służbowych, co niekiedy jest fatalne, ale profesjonalizm i poświęcenie, te dwie cechy są absolutnie niezbędne" (R2);

„Urzędnik to człowiek z misją, musi mieć poczucie służby. Bo, proszę pani, to jest praca naprawdę pełna wyrzeczeń i poświęceń. Tutaj przychodzą ludzie, którzy mają swoje własne wyobrażenia i właściwie później w zetknięciu z rzeczywistością mają różne rozterki i problemy adaptacyjne. Tutaj potrzebna jest dyscyplina i wyrzeczenia. Trzeba, jeżeli jest to zgodne z literą prawa, poddać się każdemu poleceniu służbowemu, nie ma lekko. Mój departament pod tym względem jest specyficzny – mam nadzieję, że to nie zabrzmi jak nielojalność – ale tutaj można rozwinąć skrzydła, oczywiście w granicach procedur i celu działu" (R76).

Pojawiały się także wyjaśnienia lub próby diagnozy przyczyn, dla których realizacja urzędniczej cnoty, jaką jest służba publiczna, bywa trudna. Wskazywano głównie na złe procedury selekcji kandydatów oraz niskie zarobki, zniechęcające do pracy w administracji:

„Trzeba poświęcić się temu, co się robi, mieć poczucie służby dla innych, poczucie misji, a nie traktować urzędu tak, że jak nikt mnie nigdzie nie chciał, to ja pójdę do pracy w urzędzie. (…) Nie ściągniemy tych najlepszych, fachowej i merytorycznej kadry, też w sensie osobowości dobrych pracowników, jeżeli będą tak niskie wynagrodzenia w administracji, ograniczane i cięte polityką obecnego rządu. W ten sposób nie zatrudnimy ludzi wartościowych. Tu bariera jest w finansach, bo jeżeli ja mam się uczyć, ja mam w siebie inwestować, ja mam się piąć po szczeblach kariery, a nawet i spadać, jak w moim przypadku, to muszę wiedzieć, dlaczego, za co i żeby sobie zapewnić jakiś godziwy byt. Godziwy byt, jak w moim przypadku, bez dodatkowych zarobków. To trzeba tu uczciwie powiedzieć, że wydaje mi się, iż nabór takich ludzi będzie możliwy, jeżeli będą inaczej ustawione płace" (R18).

Zapewne ze względu na sposób postrzegania swojego zawodu jako misji, ale też ze względu na znaczenie, jakie nadawano słowom „Polska", „państwo", „kraj", dość liczna grupa respondentów podkreślała, że podmiotem ich służby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jest państwo, przy czym termin „państwo" był stosowany zarówno jako określenie organizacji, struktury czy instytucji państwa, a także jako „wspólnota obywateli", „ogół społeczeństwa" lub po prostu „obywatele". Jeden z respondentów wyjaśnił to następująco: „jest to służba państwu, a państwo to obywatele..." (R91). Również osoby, które mówiły o „zwykłym wykonywaniu pracy", a nie „służbie", stwierdzały, że jest to praca dla państwa lub wykonywanie zadań państwa (36 osób). Poniższe cytaty ilustrują ten typ uzasadnień:

„Jest to służba na rzecz państwa, robienie wszystkiego, aby interes państwa był traktowany jako interes nadrzędny. U nas nikt już nie rozumie, co znaczy «państwo», to jest najbardziej przykre w tej całej sprawie. U nas rozumie się interes państwa jako interes grupy, która jest aktualnie przy władzy, a to jest zupełnie co innego, tu chodzi o dobro wszystkich, dobro całego społeczeństwa" (R49);

„Nie chcę tutaj sypać banałami, ale trzeba się jakąś definicją posłużyć, generalnie jest to służba państwu i prawu, tak to rozumiem, jako reprezentowanie państwa i stosowanie prawa" (R93);

„Rolą urzędnika jest służyć, oczywiście ma służyć swoim zadaniom, to znaczy wykonywać swoje obowiązki i oczywiście służyć strukturom i interesom państwa" (R10).

Były również takie osoby, które jako podmiot służby wymieniały państwo i społeczeństwo, przy czym „interes państwa" utożsamiany był przez nich z interesem (dobrem) ogółu obywateli lub społeczeństwa (11 osób):

„Jest to pewien wyróżnik, trzeba by tu przeprowadzić jakąś analizę językową i historyczną, gdyby chcieć dojść, dlaczego to jest służba, ale w moim przekonaniu, to jest nałożenie pewnego obowiązku na osoby, które przez samą nazwę korpusu, osoby, które do niego należą, służba, bo jednakowoż pracujemy dla kraju i obywateli, a publiczna dlatego, że kieruje nami przede wszystkim interes państwa, interes ogółu, a nie prywatny" (R19); czy takie stwierdzenie:

„Służy się państwu i społeczeństwu, to jest dla mnie jednoznaczne. Ja nie rozumiem państwa jako tylko samego aparatu, który zarządza. Ja widzę państwo jako całość, organizację, która ma służyć społeczeństwu, narodowi" (R3).

W wypowiedziach 32 urzędników jako podmiot służby wymieniano obywateli, czasem też używano terminu „klienci" urzędów. W opinii respondentów służba oznaczała przede wszystkim realizację zadań powierzonych państwu przez obywateli. Również osoby, które nie postrzegały swojej pracy w kategoriach misji czy służby, zwracały uwagę, że wykonują pracę dla obywateli:

„Służę przede wszystkim ludziom, oni są odbiorcami naszych usług, kiedy przychodzą do urzędu, to mam pomóc, wyjaśnić, a nawet wypełnić ten formularz, jak jest taka potrzeba..." (R100);

„Nie zawsze to się właściwie rozumie. Z przykrością stwierdzam, że najczęściej, i to niezasadnie, urzędnik staje po stronie państwa. Oczywiście on powinien bronić struktur państwa, to należy do jego obowiązków, ale musi też wiedzieć, że to państwo jest dla obywateli i jak się obywatelowi coś należy, to

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

trzeba mu to oddać. Nie każdy to rozumie, tu jest też ta specyfika naszego urzędu [urząd skarbowy – *przyp. J.A.*], tu często zapomina się, że to urząd jest dla obywatela" (R18);

„Służba to jest taka świadomość, dla kogo się pracuje, a to jest praca dla ludzi. Ja może nie mam w swojej pracy dużo okazji, żeby się stykać z obywatelami, ale na pewno w swojej pracy staram się mieć zawsze taką świadomość, że jestem tym urzędnikiem dla ludzi, który tutaj jest, aby realizować pewne zadania powierzone państwu przez obywateli. I to, co robię, staram się wykonywać z rzetelnością. Jeżeli ktoś czegoś oczekuje, to staram się pomagać i sądzę, że ten kierunek powinien być zachowany, że my coś robimy dla kogoś. Tutaj, jak mówię, w tej naszej pracy, my nie mamy może takiego kontaktu, ale jak słyszę w urzędzie jakimś takim miejskim czy gminy o «petentach», to muszę powiedzieć, że za każdym razem strasznie się denerwuję, bo powinien być «klient» – na pewno byłoby to lepsze" (R8).

Czytając wypowiedzi respondentów, można zauważyć, że cnota służby nie jest przez nich zapomniana, nie jest też pomijana w modelu kariery polskiego urzędnika – przypomnę tylko propaństwowe i patriotyczne motywy, jakimi kierowali się urzędnicy, decydując się na pracę w administracji, a także znaczenie, jakie idei służby państwu nadawali respondenci, zwłaszcza absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Bardzo silnie wśród urzędników podkreślane jest rozumienie zawodu jako misji, poświęcenia, ale różnie ujmują oni podmiot swojej służby. Prawie połowa urzędników kładzie nacisk na służbę państwu. Niektórzy akcentują nadrzędność interesu państwa nad interesem (dobrem) obywateli – pojawiają się uzasadnienia szczególnej ochrony interesu państwa, zagrożonego przez partykularyzm elit rządzących; inni, wymieniając państwo i społeczeństwo jako równie ważne podmioty służby, utożsamiają „interes państwa" z „dobrem obywateli" czy „interesem ogółu" (jakkolwiek te pojęcia są rozumiane). Warto zwrócić uwagę na sposób ujmowania państwa, jaki pojawia się w wypowiedziach urzędników. Nie jest to „państwo" przeciwstawione społeczeństwu czy obywatelom (instytucja, w której jednostka jest tylko częścią większej, ważniejszej całości). Nawet gdy w deklaracjach respondentów „państwo" jest wymieniane na pierwszym miejscu, to i tak uzupełnia się wybór stwierdzeniami, że państwo to obywatele, wspólnota lub całość „organizacja społeczeństwa, narodu...". Służba państwu jest w istocie utożsamiana z pełnieniem służby wobec społeczeństwa, obywateli.

W wypowiedziach urzędników widoczny jest także patos, gdy mówią o służbie państwu – pojawiają się słowa: patriotyzm, Polska, ojczyzna. Zapewne wielu z nich traktuje państwo jako wartość najwyższą, autoteliczną; może eksponowana istotność państwa wynika też z faktu, że służą nowemu państwu, innemu niż przed 1989 rokiem? Zwracałam uwagę zmiany w postawach Polaków wobec państwa po 1989 roku, deklarowanej większej identyfikacji z państwem (przeniesieniu identyfikacji narodowej na instytucje państwa),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

a także przewadze afektów pozytywnych (sympatii, szacunku), jakie państwo wzbudza [Wnuk-Lipiński, Bukowska 2008, s. 13]. Może być także inne wytłumaczenie, że podkreślana przez urzędników służba państwu, przeświadczenie o reprezentowaniu interesu państwa stanowią przejaw władzy – władzy nad klientami, których sprawy się prowadzi, ale też władzy nad politykami, wobec których pełnią rolę ekspertów, specjalistów, „skarbników informacji"? Pojawiają się opinie, że wraz z decentralizacją i rozproszeniem władzy, coraz większy wpływ zdobywają ciała apolityczne, a wśród nich – służba cywilna: „Stopniowo rośnie jej rola, powstaje nowa siła, a może kiedyś władza w państwie?"[62]. Mogą być też bardziej prozaiczne powody wskazywania państwa jako podmiotu służby, wynikające ze specyfiki pracy urzędników – są to głównie pracownicy ministerstw, urzędów centralnych, a więc instytucji, w których klientami rzadko są konkretne osoby (interesanci), a raczej planuje się, przygotowuje i opracowuje rozwiązania służące jeśli nie ogółowi, to pewnym częściom, segmentom społeczeństwa. Jakiekolwiek były motywy deklaracji respondentów, prezentowane przez nich opinie wydają się przeczyć przytaczanym wcześniej stwierdzeniom o deficycie propaństwowych postaw wśród urzędników, a na pewno o deficycie takich postaw wśród urzędników służby cywilnej.

Istotne wydaje się również, że nieco tylko mniej licznie jest reprezentowana grupa tych urzędników, dla których istotą służby jest pomoc, załatwianie spraw konkretnych obywateli, klientów usług administracji. Opinie wyrażane przez tę grupę są warte podkreślenia. Pokazują bowiem, że sprzeczna z odczuciem wielu klientów, a precyzyjniej sprzeczna z wyobrażeniem wielu obywateli o pracy urzędników norma „Urząd jest dla obywatela (klienta)", ma w przypadku respondentów status dyrektywy, wewnętrznego imperatywu nakazującego pełnienie funkcji służebnej także wobec klientów urzędów państwowych. Cnota służby jest jedną z cech wzoru osobowego urzędnika. Poniżej przedstawione są inne przymioty wymieniane przez respondentów, gdy charakteryzowali urzędniczy wzór. W przytaczanych przez rozmówców cechach osobowych, w podejmowanych próbach analizy tego, co powinno, a co jest nieobecne w urzędniczym wzorze, znajduje odbicie ważna, jeśli nie najważniejsza rola, jaką pełni Kodeks Etyki Służby Cywilnej – kreśli wzór osobowy, ideał, który, jak się okazuje, stanowi ważny punkt odniesienia dla wielu respondentów.

3.3. „Wzorowy urzędnik? Osoba normalna, po prostu ludzka, otwarta na innych..."

Rozmówcy pytani o pożądane cechy urzędnicze, przymioty wzorowego urzędnika, na ogół odwoływali się do treści ustawy o służbie cywilnej i wymie-

[62] D. Grabowska, *Czwarta władza, czyli służba cywilna w natarciu,* <http://www.interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik32/index.htm>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

niali niemal jednym tchem i mechanicznie: rzetelność, profesjonalizm, neutralność polityczną oraz bezstronność (68 osób). Najczęściej więc padały stwierdzenia: „To na pewno są te cechy z ustawy, czyli te cztery" (R29); „Wzorowy urzędnik (...) powinien posiadać te wszystkie cechy, o których mówi konstytucja i ustawa, nic więcej nie dodam, bo nie przychodzi mi do głowy nic więcej. Jeżeli będzie, jak mówiłyśmy, profesjonalny, apolityczny, rzetelny, bezstronny, to będzie wzorowym urzędnikiem" (R73). Przytaczane przez respondentów cechy – zapisane w Konstytucji, powtórzone w Ustawie oraz w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej – nie budziły żadnych wątpliwości, często określano je jako konieczne, choć niewystarczające, by być wzorowym urzędnikiem. Zaraz bowiem po tych deklaracjach pojawiały się stwierdzenia, pozwalające na wyodrębnienie pewnych kategorii pożądanych cech urzędniczych, a także niezbędnych umiejętności (np. komunikacyjnych, technicznych), predyspozycji czy zdolności. Niektórzy respondenci ograniczali się wyłącznie do prostego ich wyliczenia, inni natomiast starali się przedstawić całościowe, rozbudowane charakterystyki, w których łączono cnoty moralne, cechy osobowościowe, określone umiejętności, a nawet formułowano oczekiwania dotyczące wyglądu wzorowego urzędnika, np. „Na pewno musi mieć dobre przygotowanie zawodowe, w tej swojej konkretnej dziedzinie, którą się zajmuje. Na pewno powinien mieć te cechy, no takie jak rzetelność, uczciwość, lojalność, apolityczność, również mieć te predyspozycje – o których mówiliśmy – do urzędowania właśnie, czyli jakaś systematyczność. Ponadto ważne jest nieuleganie jakimś nastrojom czy zbytnim emocjom, żeby zachować tę bezstronność. Powinien być skoncentrowany na swojej pracy zawodowej, nie traktować tego tylko jako odskoczni czy okazji do nawiązania innych kontaktów lub innych ciekawych zajęć. Co jeszcze? Powinien mieć taką łatwość nawiązywania kontaktów, w tym taką prezencję, taką godność w postawie a jednak też opanowane procedury, no na przykład z zakresu prawa, administracji, jakichś trochę tych administracyjnych procedur i prawa" (R1). Sporadycznie pojawiły się wypowiedzi, w których urzędnicy stwierdzali: „Chyba nie umiem nic powiedzieć na ten temat" (R4), albo twierdzili wręcz, że nie należy takiego wzoru tworzyć: „Takiego wzorca moim zdaniem nie powinno się tworzyć, bo ludzie są różni (…). Lepiej takich wzorów osobowych nie tworzyć, a raczej wymagać tego, co jest możliwe" (R71).

Należy też podkreślić, że w wielu wypowiedziach pojawiał się wątek pewnych specyficznych, szczególnych cech bądź predyspozycji, które trzeba posiadać, by wykonywać zawód urzędnika. Poniższe wypowiedzi stanowią ilustrację najczęściej pojawiających się uzasadnień, gdy respondenci zaznaczali, że nie każdy może (powinien) być urzędnikiem:

„Nie każdy nadaje się do pracy w administracji, choć wielu tak o sobie myśli. To jest praca szczególna i są szczególne wymagania wobec osób, które na nią się decydują. To wymaga połączenia sumienności, odpowiedzialności, pracowitości, dyspozycyjności i wreszcie etyczności z dużą wiedzą merytoryczną" (R38);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

„Nie każdy może tu pracować [urząd skarbowy – *przyp. J.A.*] i każdemu to mówię, żeby pomyślał dwa razy, zanim się zdecyduje, bo jeśli ktoś nie ma żelaznych nerwów, cierpliwości i opanowania, to sobie tu nie poradzi. Jest jeszcze jedno: trzeba być twardym i mieć własne zdanie, wiedza i wykształcenie są tu na drugim miejscu, bo to można stale zdobywać, uczyć się. Najważniejsze są cechy charakterologiczne" (R85); czy takie stwierdzenie:

„To, czy jest się wzorowym urzędnikiem, moim zdaniem wynika z określonych cech charakteru, jakie się ma albo się je wypracowało w swojej drodze życiowej. Jak ktoś ma te cechy charakteru, to jest dobrym urzędnikiem, a jak nie ma, to się tu na pewno nie sprawdzi. To oczywiście jest szalenie niewymierne i tego żadne testy nie sprawdzą – te testy na myślenie logiczne albo na osobowość tego nie sprawdzą, zwłaszcza jak ktoś wypełni trochę takich testów, to się może dobrze maskować. Ale nie każdy człowiek tu pasuje jako urzędnik" (R18).

Biorąc pod uwagę kryterium wskazań, można zauważyć, że spośród wymienianych przez respondentów cech charakteru wzorowego urzędnika, na pierwszym miejscu znajdują się przymioty ważne ze względu na relacje z innymi osobami, tj. współpracownikami, kolegami, a także klientami urzędów. Katalog ten obejmuje cechy, najogólniej mówiąc, sprzyjające budowaniu dobrej atmosfery w miejscu pracy. I tak, urzędnicy podkreślali znaczenie i zarazem konieczność pozytywnego, przyjaznego nastawienia do ludzi, taktu, uprzejmości i życzliwości: „(...) wzorowy urzędnik to powinna być osoba normalna, po prostu ludzka, taka życzliwa, otwarta na innych i ich problemy" (R18); czy taka opinia: „Trudno o ideał, ale na pewno powinien lubić tę pracę, a przede wszystkim lubić ludzi i z ludźmi pracować, powinien umieć słuchać i rozmawiać, nie dać się ponieść nerwom, powinien być opanowany i starać się przypisane mu sprawy załatwiać jak najlepiej. Te cechy przede wszystkim powinien mieć urzędnik, który bezpośrednio pracuje z ludźmi: dużo życzliwości i cierpliwości, zrozumienia dla innych i też być im pomocnym. W momencie kiedy ktoś nie chce pomóc, to zawsze jest w stanie zasłonić się faktem, że to nie należy do jego obowiązków, i twierdzić, że przepisy nie pozwalają mu na wykonanie czegoś, o co prosi obywatel – to jest dosyć łatwe, ponieważ obywatel się nie orientuje. Urzędnik powinien informować również obywatela, którego obsługuje, o jego prawach, czego często się nie robi" (R63). Budowaniu dobrej atmosfery i pozytywnych relacji z otoczeniem służy także wymieniana przez rozmówców niekonfliktowość, którą łączono z takimi cechami, jak cierpliwość, opanowanie, spokój czy rozwaga: „Po pierwsze, nie może być konfliktowy, musi być cierpliwy, żeby mógł spokojnie i rzetelnie udzielić informacji, żeby umiał też współpracować i nie zniechęcał się, napotykając na jakieś przeszkody. (...) Ale żeby też potrafił – jeżeli widzi, że ktoś nie ma racji w tym względzie – wyrazić to; żeby nie tylko być miłym, ale umieć powiedzieć nie, czyli musi mieć swoje zdanie, i to sprawdzone swoje zdanie, poparte wyliczeniami czy argumentami" (R5); czy taka wypowiedź: „Jeśli chodzi o cechy osobowości, to chyba ważne jest, żeby urzędnik był opanowany, dlatego że ma do czynienia

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

z ludźmi, pracuje z ludźmi i musi odpowiadać za atmosferę pracy, czy to pełniąc pewne funkcje zarządzające, czy nawet w kontaktach z petentami, brzydko mówiąc – nie lubię tego słowa, ale ono jakoś się tam przyjęło i określa dosyć jasno kogoś, kto przychodzi do urzędu załatwić sprawę. Przedwojenny kodeks postępowania administracyjnego ujmował to bardzo precyzyjnie dlatego, że był termin «osoba interesowna», czyli osoba, która przychodzi w jakiejś sprawie, osoba, która przychodzi, żeby coś było załatwione. Nie widzi się człowieka. Zawsze urzędnik najpierw powinien widzieć człowieka, a potem sprawę" (R9).

Na drugim miejscu są atrybuty ważne ze względu na profesjonalne, fachowe wypełnianie obowiązków i realizację roli zawodowej. Podkreślano zatem niezbędną wiedzę (odpowiednią, szeroką, rozległą) i przygotowanie zawodowe (rzetelne, solidne) jako podstawowe w katalogu cech wzorowego urzędnika. Poniższe cytaty stanowią egzemplifikację najczęściej pojawiających się uzasadnień:

„To musi być dobry fachowiec, profesjonalista, i to przede wszystkim ten o wiedzy generalnej z dziedziny administracji, spraw ustrojowych i oczywiście prawa oraz z dziedziny, jaką się zajmuje, ale też umiejący sobie radzić w różnych dziedzinach" (R14); czy takie stwierdzenie:

„Profesjonalista o dużej, stale podnoszonej wiedzy. Musi mieć swoją osobistą godność i swoje wypracowane zasady, które pozwoliłyby mu prawidłowo i rzetelnie wykonywać swoje obowiązki" (R56). Wspominano też o wyższym wykształceniu, przeważnie jako o pewnej oczywistości, wymogu formalnym, ale mającym również wpływ na profesjonalizm i przygotowanie zawodowe: „Wyższe wykształcenie to jest wymóg i bez tego nie można być urzędnikiem, ale ono też daje taką podstawę, bazę, która określa pozycję zawodową, kompetencje" (R85).

Należy dodać, że respondenci, podkreślając znaczenie wiedzy i przygotowania zawodowego, często wskazywali na konieczną znajomość prawa do wykonywania obowiązków zawodowych: „Wiedza z zakresu prawa jest konieczna, bez tego trudno cokolwiek zrobić, nawet jeśli chce się zapytać eksperta, to też trzeba wiedzieć, o co i o czym się mówi" (R3). Na wiedzę z zakresu prawa, jako na ważny element kompetencji zawodowych, wskazywali również ci urzędnicy, którzy nie kończyli studiów prawniczych: „Ja nie jestem prawnikiem, ale pewne ustawy i prawo muszę znać, muszę też śledzić na bieżąco wszystkie zmiany w aktach. (...) Nie wyobrażam sobie funkcjonowania bez znajomości podstaw prawnych, to życie mnie do tego zmusza" (R5). Oprócz wiedzy prawniczej niezbędna była także – zdaniem respondentów – znajomość zasad, które stanowią przedmiot bezpośrednich działań lub urzędowych decyzji. Najczęściej mówiono o regułach dotyczących organizacji danego urzędu, np. struktury, zakresu odpowiedzialności odpowiednich działów czy zakresu własnych obowiązków; ale podkreślano też znaczenie wiedzy specjalistycznej, ważnej ze względu na profil lub specyfikę danego urzędu, np. finanse,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

mieszkalnictwo, transport, polityka zagraniczna, energetyka czy rolnictwo: „Wydaje mi się, że ważniejsza jest właśnie ta wiedza fachowa ze swojego zakresu, tego, czym się zajmuje rolnictwo, energetyka, cokolwiek, bo tę część jakby organizacyjną to można sobie przyswoić łatwiej, natomiast, no, istotna jest ta wiedza z danego zakresu, specjalistyczna" (R1). Rozmówcy często kładli nacisk na rozwijanie i pogłębianie wiedzy zawodowej. Samodoskonalenie, kreatywność i chęć poszerzania horyzontów należały ich zdaniem do kanonu pożądanych cech u urzędnika, były też uważane za synonim profesjonalizmu:

„Każdy, kto się związał z urzędem, musi wiedzieć, że ma ten obowiązek kształcenia, bo wszystko się zmienia, zwykła ustawa o zamówieniach publicznych ma chyba ze dwieście nowelizacji, a teraz będzie nowa. I nie można powiedzieć, że jak ja się nauczyłem, to ja już do emerytury wiem wszystko" (R12);

„Uważam, że urzędnik powinien być zawsze otwarty na pogłębianie wiedzy i zdobywanie nowej wiedzy, dlatego że współczesne warunki i zasady pełnienia służby wymagają doskonalenia i ustawicznego dokształcania. Możemy mówić oczywiście o wiedzy specjalistycznej z zakresu, bo ja wiem, budowy dróg w przypadku Ministerstwa Infrastruktury, czy możemy mówić o specjalistycznej wiedzy w przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości, takiej chociażby jak funkcjonowanie systemu ochrony prawnej – to są oczywiście tylko pewne przykłady. Myślę, że profesjonalizm urzędnika powinien uwzględniać dwie rzeczy: wiedzę teoretyczną zdobytą, ale też otwartość na zdobywanie wiedzy, która jest niezbędna do pełnego wykonywania obowiązków na danym stanowisku. Myślę, że jest pewien zbiór wiedzy, która powinna być minimum niezbędnym do wykonywania obowiązków, chociażby zasady konstytucyjne – to znaczy podstawy konstytucyjne funkcjonowania państwa w przypadku urzędnika administracji rządowej, pewne dziedziny prawa, takie jak znajomość kodeksu postępowania administracyjnego – ale na pewno również wiedza z zakresu nauk politycznych, także z zakresu socjologii, czy może i z zakresu zarządzania, to są tylko przykłady. Ważniejsze jednak jest indywidualne pojęcie profesjonalizmu i otwartość na zdobywanie wiedzy, która pozwala pełnić obowiązki w odniesieniu do współczesnych wymagań środowiska, postępująca, dynamiczna" (R9).

Trzecia w kolejności najczęściej wymieniana cecha wzorowego urzędnika, a zarazem cnota moralna to uczciwość. Czasem rozmówcy poprzestawali na jej wymienieniu: „(...) powinien być przede wszystkim uczciwy, taka elementarna uczciwość i dobre wychowanie, to najważniejsze" (R17); innym razem ujmowali uczciwość jako wierność własnym zasadom i wartościom: „Przede wszystkim musi to być uczciwość, celowo nie zaczynam od wykształcenia i możliwości merytorycznych, bo z tą uczciwością to naprawdę różnie bywa. Urzędnik podlega strasznym naciskom oportunistycznym – jest cały czas jest narażony na określone reakcje przełożonych – czyli przede wszystkim uczciwość wobec siebie i innych. Nie będę mówił, bo to jest też oczywiste, że musi być dobrze wykształcony, ważny jest patriotyzm, o tym się dzisiaj w ogóle nie wspomina, ale dla mnie to jest sprawa bardzo istotna" (R92). Z wiernością

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zasadom łączono inną ważną cechę, mianowicie stanowczość – konsekwencję w obronie racji, decyzji, o słuszności których jest się przekonanym. Maria Ossowska w swoim wzorze obywatela ujęła to jako odwagę cywilną. Urzędnicy twierdzili natomiast: „Nie może więc być tchórzliwy, w sensie zawodowym. Jeżeli ma inne zdanie, to żeby umiał je powiedzieć, umiał bronić własnego zdania, oczywiście co do kwestii polecenia wykonania potem takiej czy innej pracy. Czasem z takiego tchórzostwa urzędniczego wychodzą tylko nieszczęścia" (R17); czy taka wypowiedź: „Powinien być osobą asertywną, niezależną, nie ulegać łatwo wpływom, musi być zawsze gotów bronić swojego zdania i nie bać się wyzwań – to wszystko oprócz tych wartości konstytucyjnych, takich propaństwowych, podstawowych, jak ciągłość państwa, jak demokratyczny charakter państwa. Musi to być osoba, która rozumie swoją rolę w społeczeństwie jako odmienną choćby od sektora prywatnego, ale też i odmienną od roli ściśle politycznej. To są takie najważniejsze cechy jakie można wymienić" (R91). Cnota uczciwości była także rozumiana jako troska o interes publiczny: „Podstawą jest taka elementarna uczciwość, sam musi być uczciwy i musi pamiętać, kogo reprezentuje, że ten interes państwa jest dla niego najważniejszy, a nie prywatny" (R100). Zdarzało się również tak, że respondenci – mówiąc o trosce o dobro publiczne – ujmowali ją jako działanie dla dobra ogółu (ludzi, społeczeństwa), a także nienadużywanie władzy, przywilejów w imię reprezentowania tych, wobec których pełni się służbę. Jedna z rozmówczyń wzór osobowy urzędnika opisała następująco:

„Urzędnik musi mieć na uwadze dobro publiczne, to znaczy mieć na uwadze, że robi to wszystko dla ludzi. Rozumiem to w ten sposób, że ktoś ma cały czas świadomość działalności dla dobra ogółu. Nie chcę być tutaj taka górnolotna, ale czasem śmieszy mnie, kiedy urzędnicy wysokiego szczebla rozprawiają o jakichś tam kwestiach autobusowych czy kolejowych, a sami poruszają się luksusowymi limuzynami. Nie pamiętam już, kto to był, czy jakiś poseł, czy urzędnik, czy tak na zmianę, który powiedział: «Przejechałem się tramwajem po iluś tam latach», dla mnie to nie jest to. Kiedy obserwowałam te wzorce w Szwecji, podziwiałam ten system i chciałabym, żeby coś takiego u nas funkcjonowało. U nich naprawdę nawet politycy najwyższego szczebla czy urzędnicy bardzo wysokiego szczebla są po prostu dla obywateli dostępni. Oni, idąc ulicą, nie oddzielają się takim murem, co w Szwecji miało niestety bardzo tragiczne konsekwencje. Tu mówię o tym wysokim szczeblu, ale ci z niższego szczebla, wpadając w tą swoją rolę urzędniczą w jakimś urzędzie, zapominają, po co tam naprawdę są. Jest takie dążenie, często, ale nie zawsze, do wykorzystania maksimum tej swojej władzy, która została powierzona mu, bo to jest jakaś tam władza, zwłaszcza gdy przychodzi do wydawania tych decyzji administracyjnych skierowanych do konkretnego obywatela" (R8).

Kolejną wymienianą przez respondentów cechą jest bezstronność, często łączona z zasadą działania zgodnego z prawem, ale także sprawiedliwością: „Chodzi o zasadę, że nie powinien urzędnik *a priori* stawiać się po którejkolwiek

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

stronie – czy klienta, który mu przyniósł czekoladki, czy państwa, które czegoś tam wymaga. Główna rzecz dla urzędnika to jest prawo i musi się tego trzymać" (R18). A także lojalność, ujmowana zarówno w kontekście instytucji państwa, urzędu, jak i współpracowników: „(...) oczywiście lojalność wobec przełożonych, ale i wobec urzędu i wobec zadań, które się realizuje" (R2); „Urzędnik powinien być wierny państwu, któremu służy i wobec zasad korpusu, to jest podstawa, no, ważna jest także odpowiedzialność" (R85).

Pozostałe cechy były wymieniane rzadziej. Należą do nich sumienność i odpowiedzialność, które respondenci łączyli z uporządkowanym trybem pracy, rzetelnym wywiązywaniem się z obowiązków i terminowym załatwianiem spraw: „Przede wszystkim ta sumienność i terminowość są ważne w tej pracy, żeby nie odsuwać od siebie pewnych spraw, tu trzeba działać na czas. Jak trzeba coś zrobić, to trzeba i ja też mam z tym czasem problemy, bo wiadomo, że człowiek tam ma różne inne w życiu sprawy i nie zawsze jest nakierowany wyłącznie na pracę, ale bez tej cechy to jest ciężko. I znam ludzi, którzy byli mądrzy, ale nie robili tego co trzeba na czas i zostali po prostu wyrzuceni. To jest najważniejsze" (R7); czy też: „Musi być sumienny i odpowiedzialny, tu nie można zapominać czy nie dotrzymywać terminów" (R1).

Czasem sumienność uzupełniano o – jak mówią rozmówcy – „takie drobne kwestie techniczne czy rzeczy banalne", m.in. punktualność: „żeby się nie spóźniał i żeby nie zwalniał się nagminnie" (R5). Przypomnę tylko, że Maria Ossowska łączyła punktualność z cnotą odpowiedzialności i podkreślała jej znaczenie właśnie w kontekście jej deficytu wśród większości Polaków. W tej grupie są również wypowiedzi, w których respondenci formułowali oczekiwania związane z wyglądem zewnętrznym urzędnika, a dokładnie podkreślano znaczenie takich cech jak schludność, czystość, a także troska o stosowny stój i wygląd. Maria Ossowska, pisząc o wrażliwości estetycznej, cechy ważnej ze względu na odbiór otaczającej rzeczywistości, ale też ze względu na oceny dokonywane przez innych ludzi, stwierdza, że wyraża się w niej zarówno szacunek dla innych osób (np. interesantów, współpracowników), jak i dbałość o wizerunek własny oraz reprezentowanej przez nas instytucji (urzędu). Wymogi dotyczące stroju czy stosownego wyglądu są, jak się okazuje, również dla respondentów ważnym elementem wzoru osobowego. Dlatego też – obok stwierdzeń, że bardzo ważne są profesjonalizm, bezstronność, rzetelność lub życzliwość – pojawiały się wypowiedzi, w których akcentowano dbałość o wygląd zewnętrzny, w tym stosowny ubiór, np.: „Zacznę od takiej bardzo organizacyjnej sprawy – po prostu schludny, porządny wygląd, ale też nie zawsze wszyscy tacy są, niestety" (R17);

„Wzorowy urzędnik? Ja uważam, że wszystkie cechy nie wiążą się w żadnym stopniu z cechami, z którymi tu przyszliśmy, trzeba być po prostu schludnym i zachęcającym do kontaktu. To są cechy nabyte, które oczywiście można w sobie wypracować lub przejąć na zasadzie wzorców. Dobry urzędnik musi mieć także określone zawodowe przygotowanie: po pierwsze, odbyć staż

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w administracji; po drugie – posiadać wiedzę ogólną, która jest niezbędna w administracji" (R88);

„Może w tej chwili przesadzam, ale przede wszystkim schludny wygląd i tu chyba też trzeba, ustalając obsadę danego urzędu, myśleć, czy dane osoby mogą pracować w miejscu, gdzie się przyjmuje petentów, czy też pełnić rolę jakichś analityków albo robić coś w oderwaniu od ludzi, bo nie każdy ma ten dar kontaktów z innymi ludźmi czy potoczystej wymowy. Niestety są ludzie, którzy się nie nadają – jak człowiek zobaczy pewien typ osoby, to robi mu się niedobrze. A tak, poza tym, to: kompetentny, rzetelny, uczciwy, znający dobrze swoje obowiązki, powinien być profesjonalistą, o czym mówiliśmy wcześniej" (R19).

Warto też podkreślić, że wyniki prowadzonych badań i sondaży wskazują na problemy związane z „urzędowym strojem" czy – szerzej – wizerunkiem urzędników państwowych. Beata Łaciak, analizując przemiany obyczajowe w Polsce czasu transformacji, stwierdza, że problem „urzędowego stroju" istnieje, jest zauważany nie tylko przez klientów urzędów, lecz także samych pracowników administracji oraz media [Łaciak 2005, s. 265]. Dowodem na to, że w Polsce wiedza na temat odpowiedniego stroju do pracy nie jest tak oczywista, są zarówno artykuły prasowe, jak i sposób ukazywania bohaterów w polskich filmach, serialach czy popularnych telenowelach. W prasie można znaleźć różne ogłoszenia o kursach i szkoleniach pozwalających „lepiej wyglądać, być bardziej pewną siebie, odnaleźć swój styl"[63]; są także informacje, że coraz więcej firm zgłasza się do stylistów z prośbą o szkolenie pracowników, organizowanie dla nich pokazów mody, wykładów i konsultacji dotyczących stroju i makijażu do pracy. „Szczególnie przypomina się czytelnikom, co jest niedopuszczalne w pracy, a jedno z czasopism zamieściło «Ubraniowy kodeks pracy», prezentujący nie tylko normy obyczajowe obowiązujące w zakresie stroju czy w ogóle wyglądu zewnętrznego, lecz także szereg zaleceń, jak nie należy wyglądać w pracy, odradzając kobietom owłosione nogi czy pachy, dekolty lub ubrania na ramiączkach, t-shirty, przezroczyste materiały, szorty, nadmiar biżuterii, zbyt ostry makijaż, jaskrawo pomalowane paznokcie" [Tamże, s. 159]. Autorka podkreśla również, że obyczaje dotyczące stroju w pracy przyjmują się z dużymi oporami, zwłaszcza w instytucjach państwowych. Czasami, by stały się obowiązujące, konieczne jest wprowadzenie przez kierownictwo instytucji czy urzędu odgórnych regulacji np. „w gdańskim magistracie – informuje «Gazeta Wyborcza» – codziennie można obejrzeć rewię mody: od elegancko ubranych prezydentów do minispódniczek, wysokich kozaków i kilogramów biżuterii, którymi obwieszone są niektóre urzędniczki. Nie będzie tu jednak żadnego zakazu: – Nie mogę nic nakazać, bo urzędnicy powołają się zaraz na wolność gwarantowaną konstytucją – powiedziała «Gazecie» sekretarz miasta Gdańska. Przyznała, że wysyła co jakiś czas pisma do

[63] Ogłoszenie „Szkoły Życia", „Twój Styl" 1999, nr 9, s. 132.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dyrektorów wydziałów z prośbą o przypomnienie urzędnikom, że powinni wyglądać schludnie”[64].

Zestaw cech wzorowego urzędnika dopełniają niezbędne umiejętności, wskazało na nie 18 respondentów. Najczęściej podkreślali oni znacznie umiejętności społecznych (komunikacyjnych), a w tym skutecznego porozumiewania się, będącego warunkiem efektywnego działania, a przede wszystkim rozwiązywania konfliktów, budowania zespołu, motywowania pracowników, organizowania czy prowadzenia spraw klientów. Poniższe cytaty są charakterystyczne dla najczęściej pojawiających się uzasadnień:

„Po to, by być wzorowym urzędnikiem, w moim przekonaniu, trzeba mieć umiejętność łatwego kontaktowania się z ludźmi i jednocześnie zawierania kompromisów” (R2);

„No w ogóle to zdolność współpracy z innymi osobami i to, żeby umieć się porozumieć, żeby umieć rozmawiać i kompromisy osiągać” (R5);

„Myślę, że najważniejsze są umiejętności, takie jak jasne formułowanie opinii i stanowiska w konkretnych sprawach merytorycznych. Ja osobiście uznaję za ważną umiejętność rozmowy z ludźmi, interakcji z ludźmi, może wydawać się to bardzo ogólne, dlatego posłużę się przykładem. W czasach kiedy pracowałem w administracji samorządowej byłem obiektem, nie chcę powiedzieć: krytyki, ale może zainteresowania, ponieważ jako młody wtedy pracownik zawsze podchodziłem do osób przychodzących do urzędu i pytałem: «W czym mogę pomóc?» i starłem się dopomóc, i jeżeli nie była to moja kompetencja, to wskazywałem, do kogo dana osoba może się udać, gdzie zadzwonić i z kim porozmawiać, i np. mogłem często dopomóc w napisaniu zwykłego podania. Zapamiętałem to dlatego, że starsi urzędnicy uznawali to zachowanie za wręcz nienormalne, a ja do dzisiaj uważam, że to jest podstawowa umiejętność urzędnika – umiejętność rozmowy i chęć bycia pomocnym, wychodzenie i oferowanie pomocy” (R9).

Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na umiejętność biegłego porozumiewania się w obcym języku: „(...) języki obce to jest absolutna podstawa. I to nie jest znajomość języka angielskiego, bo angielski znają wszyscy, ale znajomość innych języków” (R21).

Czasem też respondenci wskazywali na zdolności organizacyjne, np.: „(...) musi umieć organizować sobie czas pracy, nawet nie tylko czas, ale ogólnie pracę: miejsce pracy, pulpit komputera, co tam w środku jest w tym komputerze, czas planowania zadań. (...) Jeżeli tego się nie umie organizować, to jest tak jak w życiu – jak budżetu domowego sobie pani nie umie zaplanować, to się leży. Taka umiejętność jest chyba specyficzna dla tego zawodu, to wynika z mojego doświadczenia” (R10); oraz *stricte* techniczne, np. znajomość obsługi komputera: „Na pewno też umiejętność obsługi programów potrzebnych,

[64] R. Jocher, *Mini i pochodne niemile widziane*, „Gazeta Wyborcza” (Gdańsk), 20.04.2001, dodatek „Gazeta Morska”, nr 93, s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nie tylko do edycji tekstu. ale i do analizowania danych. (...) To są te umiejętności, które bardzo pomagają w realizacji obowiązków i zadań" (R9).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że respondenci doceniają nie tylko znaczenie odpowiednich kwalifikacji i umiejętności w pracy urzędniczej. Wyniki badań przeprowadzonych przez PBS wskazują, że pracownicy służby cywilnej dość wysoko oceniają swoje kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Na przykład z badań przeprowadzonych wśród członków korpusu SC wynika, że większość ocenia swoje umiejętności i kwalifikacje zawodowe jako odpowiednie (60%), a 37% uważa, że są one znacznie powyżej wymagań[65].

3.4. „Człowiek, którego cenimy?" – wzorce osobowe urzędników SC

Wzory osobowe są jednym ze sposobów kształtowania moralności zawodowej. Pożądany zestaw cech urzędniczego wzoru respondenci kreślili powyżej. W tym miejscu warto przyjrzeć się temu, jak odpowiadali na pytanie, czy, a jeśli tak, to kim są osoby uznane przez nich za wzory godne naśladowania w praktyce zawodowej. Najliczniejszą grupę tworzą odpowiedzi, w których rozmówcy nie potrafili wskazać takiej osoby (42 respondentów): pojawiały się stwierdzenia: „Nie ma takiej osoby, żałuję"; „Nie. Nie mam takiego wzoru"; „Nie, nie mam nikogo konkretnego"; „Ja nie mam takich wzorów i niestety nie mam takich autorytetów", czy np.: „Muszę powiedzieć, że w zawodzie coraz trudniej takie osoby spotkać. Może mam to spojrzenie wypaczone, ale tak ja to widzę, w pracy urzędnika coraz trudniej spotkać takie osoby, to znaczy ja niewiele takich osób spotkałem w swojej pracy" (R26).

Nieco tylko mniej respondentów (38 osób) jako na wzory osobowe wskazywało osoby, z którymi pracują bądź współpracowały, będąc pracownikami administracji publicznej. Pojawiały się wypowiedzi, w których bezpośredni przełożeni (szefowie, kierownicy, dyrektorzy) byli wymieniani jako autorytety będące wzorem dla innych, wywierające wpływ na podejmowane przez nich decyzje. Oto kilka przykładów będących ilustracją tego typu wyborów i uzasadnień:

„Kiedy się pani mnie spytała o wzór, to pierwszą osobą, która przyszła mi do głowy – dobrze, że to jest ankieta anonimowa, bo wyszłabym na lizusa – jest mój dyrektor. Jest to osoba bardzo kompetentna. Kiedy się z nim pracuje, można się bardzo, bardzo wiele nauczyć. Jednocześnie w kontaktach z pracownikami jest bardzo *fair* i w tych takich kwestiach osobowych on jakby, no w tym zakresie, w którym ma wpływ na kwestie osobowe, jest bardzo konsekwentny. My znamy jego kryteria i wiemy, czego oczekuje, i rzeczywiście jest w tym

[65] Zob. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej, Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej*, Sopot, sierpień 2005, s. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

konsekwencja. Nie zauważa się jakiegoś tam uprzywilejowania, przy awansach ewentualnych, przy premiach, podwyżkach czy przy wyjazdach, wiadomo, że trzeba tyle i tyle przepracować to i to. Ma też niesłychane poczucie humoru, jest otwarty na jakąś dyskusję i zawsze wysłuchuje kogoś. Ja obserwuję go też w różnych takich sferach; nie użyłam jeszcze takiego słowa jak dyplomacja, tak że na pewno i w tej dziedzinie można się wiele od niego nauczyć. Tak że cieszę się, że z kimś takim właśnie pracuję" (R8); czy takie wypowiedzi:

„Myślę, że mogłabym powiedzieć to o swoim szefie, podziwiam jego profesjonalizm. On jest po Krajowej Szkole Administracji Publicznej, ja znam jeden język, on biegle włada trzema językami i jest dużą pomocą nie tylko dla mnie, ale i dla moich kolegów. Mój szef ma trzydzieści cztery lata, a większość tego zespołu to są ludzie starsi i on potrafi tak z nimi współpracować, że naprawdę cieszy się dużym szacunkiem. Ma bardzo dużą wiedzę i myślę, że jego mogę wskazać" (R73);

„Wzorem do naśladowania dla mnie to mogę powiedzieć, odnosząc się personalnie, że jest mój były dyrektor. Jest to człowiek, z którym się znamy kilkadziesiąt lat. Kiedy pracowałem w Instytucie, znaliśmy się, potem na dłuższy czas rozdzieliliśmy się, ale zawsze był gdzieś na horyzoncie. Tutaj dyrektorował około dziesięciu lat. Jest osobą, która bardzo fachowo, rzetelnie podchodzi do zagadnienia. Wszystko musi być zrobione dogłębnie, właśnie tak, jak mówiliśmy w przypadku wzorowego urzędnika służby cywilnej – każda sprawa musi być dobrze rozpoznana, przemyślana i musi być odpowiedź na pytania klienta. Niestety odszedł na emeryturę, nie jest urzędnikiem służby cywilnej, potem był rozpisany konkurs. Odszedł, kiedy była jeszcze inna opcja polityczna, wrócił tu później na jakiś czas, ale po konkursie wygranym przez obecnego dyrektora, odszedł. To był człowiek kryształ, urzędnik z krwi i kości" (R62).

Pojawiały się także, choć nieco rzadziej, przywoływane przez respondentów przykłady wzorów, jakimi są współpracownicy lub koledzy z pracy, np.: „Była to pani Ela, która pracowała w naszym zespole w MG, przeszła już na emeryturę. Genialnie znała się na tym, co robiła, wybitna specjalistka w swojej dziedzinie. Z tego względu nawet nie chciano puścić jej na emeryturę! Była też bardzo miła, życzliwa dla współpracowników, zawsze pełna energii i pozytywnie nastawiona do świata" (R53); czy inne przykłady:

„Tak, wzorem do naśladowania jest dla mnie moja koleżanka, niesamowicie spokojna, bardzo skrupulatna, drobiazgowa w pracy, sumienna i życzliwa w stosunku do podwładnych i klientów urzędu, uprzejma i zawsze śpiesząca wszystkim z pomocą" (R75);

„Tak, mam taki wzór. Jest to kolega z urzędu, urzędnik służby cywilnej, który jest profesjonalny w tym, co robi, zna się na tym, co robi, doskonale zna przepisy i dokształca się w swoim zakresie. Poza tym zawsze służy radą, a jeśli sam czegoś nie wie, to się «dogrzebie». Można z nim spokojnie porozmawiać, porozumieć się. Prawie ideał" (R51).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Warto też zwrócić na kilka wypowiedzi, w których pojawiała się jako wzór osobowy postać wysokiej rangi urzędnika państwowego – ministra Andrzeja Bączkowskiego:

„Mam autorytet, który jest też pewnym symbolem, bo ta osoba była powszechnie znana ze swojego profesjonalizmu, u której mogłem pracować, a to niestety nie było mi dane. On niestety już nie żyje. Może właśnie dlatego, że był bardzo oddanym urzędnikiem. Bo pracował ciężko dwadzieścia cztery godziny na dobę, to była funkcja ministerialna, i właśnie jest to przykład dużego obciążenia i odpowiedzialnej pracy. Właśnie dlatego, że rzetelnie, profesjonalnie podchodził do funkcji urzędnika wysokiego szczebla, ale wciąż był urzędnikiem, a nie politykiem, i to w takim resorcie, gdzie były wielkie napięcia społeczne, gdzie miał wielu partnerów i dlatego musiał spędzać dużo czasu nad danymi problemami. I na pewno ta osoba jest dla mnie autorytetem" (R9); czy takie stwierdzenie:

„Bardzo trudne pytanie, jest taka nagroda imienia Andrzeja Bączkowskiego, która jest przyznawana między innymi wybitnym urzędnikom; byłem kiedyś nominowany do tej nagrody, no i ostatecznie wtedy spośród nominatów został wybrany działacz organizacji pozarządowej, ale i tak sama ta nominacja to jest dla mnie duży zaszczyt – wisi laur – ale Andrzej Bączkowski nie jest może do końca dobrym przykładem, dlatego że się zapracował na śmierć, więc wszystko było dobrze do tego ostatniego tragicznego momentu – nie należy się zapracowywać na śmierć. Nasi brytyjscy koledzy mają bardzo dobrze rozwinięty taki system obserwacji i, jak to oni mówią, równowagi pomiędzy pracą i życiem, *work and life balance*" (R99).

Sporadycznie wśród urzędników jako wzory osobowe wymieniano postaci historyczne (8 osób); np.: „Osoba do naśladowania to oczywiście Tomasz Morus, który został przez Henryka VIII zabity, ponieważ nie chciał pewnych amoralnych decyzji swojego przełożonego wykonać. To jest przykład człowieka, który jest wierny zasadom i praworządności bez względu na konsekwencje. W Polsce nie mogę sobie nikogo takiego przypomnieć, może później" (R92). Wymieniano także marszałka Piłsudskiego i papieża Jana Pawła II. Cztery osoby natomiast podały przykłady osób bliskich – także pracowników administracji publicznej, np.: „To mój ojciec. Był pracownikiem administracji. Był osobą szalenie schludną, punktualną. O! Punktualność to na pewno jest to, czego od niego się nauczyłem. W dzisiejszych czasach to cecha dobra, ale bardzo męcząca. Ja wiem, że się nic nie stanie, że każdy poczeka te pięć minut, ale ja się z tym po prostu źle czuję. Ojciec był takim bardzo skrupulatnym człowiekiem, to jest to do czego dążę, ale jeszcze mi brakuje w tej dziedzinie, trochę jakoś tak nie umiem sobie tego tak perfekcyjnie zorganizować" (R15); „Autorytetem dla mnie to jest mój tata, który nie jest urzędnikiem, ale drąży różne problemy i stara się je rozwiązywać. Ja w pracy nie potrafię nikogo sobie postawić za wzór. Sama też nie jestem wzorem, a to, co mówiłam, to pozbierałam różne cechy od różnych osób: jedne osoby mają niektóre z tych cech, a inne osoby – inne cechy" (R5).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Dopełnieniem prezentowanych opinii niech będą wyniki badań sondażowych, w których zapytano Polaków o to, kim są osoby uznawane przez nich za autorytety zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej [CBOS 2009]. Wśród respondentów CBOS zdecydowana większość wyraziła przekonanie, że posiadanie w życiu osób – wzorców do naśladowania jest dla ludzi ważne (74%). Ale już co drugi respondent przyznał, że w jego życiu jest lub była osoba, którą traktuje jako wzór, i która wywarła szczególny wpływ na jego życie (48%); nieco tylko mniej badanych stwierdziło, że w ogóle nie ma w ich życiu takich osób (44%). W grupie osób, które potwierdzały istnienie wzorów godnych naśladowania, najczęściej wymieniano rodziców (52%). Tylko nieliczni respondenci określali mianem życiowego wzoru osoby publiczne i postaci historyczne (z wyjątkiem Jana Pawła II), członków dalszej rodziny, znajomych i przyjaciół, przełożonych, rodzeństwo i dzieci. Większość badanych nie dostrzegała również w życiu publicznym osób, które można uznać za autorytety (58%). Wśród respondentów, którzy deklarowali posiadanie takich wzorów, najczęściej wymieniano osobę papieża Jana Pawła II (59%). Zdecydowanie mniej ankietowanych uznało za autorytet Lecha Wałęsę czy Józefa Piłsudskiego (po 5%). Jak podkreślają autorzy raportu, wśród Polaków największym autorytetem cieszą się rodzice i papież Jan Paweł II[66].

Podsumowując krótko tę część, należy podkreślić, że mimo deklaracji prawie połowy urzędników służby cywilnej o braku osób będących dla nich wzorami, autorytetami w życiu zawodowym, dość liczna jest także grupa, która nie tylko wzory takie posiada, ale wskazuje na osoby związane z ich środowiskiem zawodowym – współpracowników (kolegów z pracy), wysokiej rangi urzędników państwowych, a przede wszystkim bezpośrednich przełożonych. Prezentowane przez nich opinie potwierdzają to, co inni urzędnicy przedstawiali w formie postulatów w związku z obowiązywaniem norm kodeksowych – przypomnę, że respondenci sceptyczni lub niechętni kodeksom etyki często wskazywali na znacznie ważniejszą od kodeksowych norm rolę przełożonych w kształtowaniu pożądanych postaw pracowników lub podwładnych. Jak podkreślał jeden z rozmówców: „Trzeba po prostu wybierać etycznych szefów w konkursach, żeby dawali przykład. To ci ludzie dają ten przykład, a nie papiery" (R22).

Warto w tym miejscu dodać, że pozytywny wizerunek zwierzchników jest jeszcze silniej widoczny i wyraźniej akcentowany w badaniach przeprowadzonych wśród członków korpusu służby cywilnej [PBS 2005]. Wynika z nich, że zdecydowana większość pracowników i urzędników SC uważa swoich przełożonych za słownych (72%), sprawiedliwych (60%), umiejących dostrzec i właściwie wykorzystać potencjał pracowników (86%), a także doceniających dobrze wykonaną pracę (70%). Większość też twierdzi, że przełożony interesuje się

[66] Zob. *Wzory i autorytety Polaków*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

ich opiniami odnośnie do spraw zawodowych (68%), zna potrzeby szkoleniowe pracowników (67%), często rozmawia z podwładnymi o pracy (63%), a także zachęca do aktywności i kreatywności (62%)[67].

Cechy pozytywne zwierzchników były również wymieniane przez moich rozmówców, gdy kreślili wzór osobowy urzędnika służby cywilnej. Budując zestaw pożądanych atrybutów, respondenci przypisywali ważną rolę tym, które Maria Ossowska określała jako cnoty miękkie. Do cnót tych Ossowska zaliczała m.in.: bezinteresowność, dobroć, łagodność, ofiarność, uczynność, uprzejmość, ufność, współczucie czy wyrozumiałość. Wskazywała na ich duże znaczenie w zapobieganiu i łagodzeniu konfliktów czy – szerzej – harmonizowaniu życia społecznego. Cnoty miękkie, których istotność podkreślali urzędnicy, np. życzliwość, uprzejmość, takt czy niekonfliktowość, były dla nich ważne nie tylko ze względu na relacje z współpracownikami, ale przede wszystkim z racji kontaktów z klientami urzędów. W wypowiedziach respondentów można także odnaleźć inne postulowane przez Ossowską cnoty istotne ze względu na uczestnictwo w życiu zbiorowym, służące organizacji życia zbiorowego, np.: zainteresowanie sprawami publicznymi, gotowość poświęcenia interesu osobistego na rzecz innych, umiejętność współdziałania, uczciwość, odpowiedzialność czy lojalność. Inna kategoria cnót, widoczna w wypowiedziach respondentów, to cnoty osobiste (zdobiące). Maria Ossowska wymienia m.in.: odwagę, w tym odwagę cywilną, prawdomówność, sumienność czy wierność samemu sobie [Ossowska 1985, s. 219]. Podkreśla jednocześnie, że cnoty te, nie będąc cenionymi ze względu na skuteczność w regulowaniu stosunków społecznych, stanowią gwarancję posiadania cnót obywatelskich.

W wypowiedziach urzędników pojawiają się zarówno uczciwość wobec siebie, stanowczość w formułowaniu i obronie własnych poglądów, ale także rzetelność. Są przez nich również wymieniane cnoty praktyczne (instrumentalne), służące przede wszystkim skuteczności działania, np. dokładność, wytrwałość czy sumienność. Istnieją wątpliwości – pisze Ossowska – czy można je w ogóle zaliczać do cnót moralnych. Po pierwsze, należą do cnót, które służą przede wszystkim nam samym, dla innych zaś mogą mieć znaczenie pośrednio. Po drugie, nie mają społecznego charakteru, nie wymagają obecności drugiej osoby, i trzecia uwaga – mogą służyć dobrym i złym celom (efekt działania nie zawsze okazuje się pożyteczny i cenny). Zdaniem Ossowskiej, zaliczenie ich do cnót moralnych wymaga określonej postawy, np. działanie jednostki powinno być połączone z posłannictwem, poczuciem misji czy świadomością pomnażania zasobów ogólnych. Dzięki takiej postawie działanie nabiera charakteru społecznego [Tamże, s. 225]. W przypadku respondentów – zwłaszcza w kontekście deklaracji o misji, poświęceniu, służbie, jaką pełnią wobec państwa i społeczeństwa – twierdzenie o moralnym wymiarze tych cnót,

[67] Zob. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, Sopot, sierpień 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

a zarazem społecznym charakterze działań, wydaje się zasadne. W deklaracjach tych można również odnaleźć odbicie Petrażycjańskiego ideału władzy służebnej, w której urzędnicy są dla obywateli, a nie odwrotnie.

I ostatnie spostrzeżenie. W kreowanym przez respondentów wzorze osobowym urzędnika widoczne jest akcentowanie cnót miękkich – wyraźnie „ocieplających" wizerunek urzędnika, nadających mu bardziej przyjazny wyraz. Tak liczne deklaracje respondentów zwracają uwagę, zwłaszcza w kontekście wyników sondaży i ocen formułowanych przez Polaków na temat pracy urzędników; bo mimo że oceny te są coraz lepsze, to cechy – takie jak uprzejmość czy życzliwość – nie są tymi, które szczególnie zauważają bądź doceniają Polacy (około 40% klientów docenia życzliwość urzędników, a około 34% zaangażowanie w pracę)[68]. Oczywiście znajomość wzorów osobowych nie przesądza o właściwym zachowaniu się samych urzędników, a wyliczenie cnót urzędniczych lub nawet ich przedstawienie w formie bardziej całościowych charakterystyk niewiele mówi o tym, czy respondenci rzeczywiście naśladują postawy lub zachowania tych, których za wzory uważają. Należy mieć po prostu nadzieję, że formułowane przez nich oczekiwania i prezentowane opinie mają mniej deklaratywny charakter, bardziej natomiast pokrywają się z wyborami i zachowaniami w życiu codziennym.

To, jaki powinien być wzorowy urzędnik, zostało odtworzone na podstawie wypowiedzi respondentów. Kolejny, a zarazem ostatni rozdział pracy przedstawia opinie i oceny społeczeństwa na temat urzędników, wykonywanej przez nich pracy, a także realizowanych w praktyce zawodowej cnotach urzędniczych. Coraz częściej w publikacjach naukowych, analizujących przemiany w administracji publicznej, można spotkać stwierdzenia, że stary (czytaj Weberowski) typ urzędnika – subordynowanego biurokraty – odchodzi w przeszłość, zastępowany przez nowoczesnego menadżera kreatywnego i przyjaźnie nastawionego do klientów. „Nowy urzędnik obecnie stanowi antytezę starego typu urzędnika; nadętego, pedantycznego, formalistycznie nastawionego człowieka – szeroko spopularyzowanego w powieściach Dickensa, Balzaka i Gogola. Nowy typ urzędnika to dobry menedżer, osoba wrażliwa, aktywna, kreatywna, nastawiona na skuteczną realizację zadań i przyjazna wobec obywateli" [Kudrycka 2001, s. 41]. Warto zatem przyjrzeć się, czy taka zmiana jest zauważana także przez zwykłych obywateli, którzy zwracają się z różnymi sprawami do urzędów.

[68] Zob. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, CBOS, grudzień 2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Urzędnicy w badaniach opinii publicznej – rzecz o prestiżu, uczciwości i rzetelności zawodowej

> Każdy urzędnik wykonywaniem nawet najprostszych działań technicznych reprezentuje państwo. Jego politykę. I czuje się tym lepiej i tym pewniej, im bardziej wrasta w jego świadomość przeświadczenie, że stoi za nim autorytet państwa i tzw. interes społeczny. Urzędnika, który swoim zachowaniem wyraża ten stan świadomości, jesteśmy w stanie zrozumieć i szanować nawet wtedy, gdy jego stanowisko w danym momencie nie zgadza się z naszym własnym stanowiskiem i interesem. Urzędnika, który dystansuje się od reprezentowania szerszych – społecznych i państwowych interesów, częstokroć tylko dlatego, aby uniknąć umysłowo pracochłonnego uzasadnienia ich słuszności – nie mamy żadnego powodu szanować…
>
> Stefan Kozicki, *Pamiętniki urzędników*[1]

Wstęp

Sprawne funkcjonowanie państwa wymaga nie tylko dobrze zorganizowanej i zarządzanej administracji publicznej, ale też różnych form jej kontroli, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, prowadzonych przez powołane do tego instytucje oraz przez samych obywateli. Społeczna (obywatelska) kontrola administracji ma swoje umocowanie w normach konstytucyjnych, gwarantujących każdej osobie prawo do informacji, prawo składania skarg i wniosków czy wnoszenia petycji. Jedną z form tej kontroli jest poddanie działania administracji pod ocenę opinii publicznej. W państwach demokratycznych ważną rolę w systemie monitoringu władz odgrywają organizacje pozarządowe, zwłaszcza te zaliczane do grupy organizacji strażniczych, tzw. *watchdog organizations*. Koncentrują one swoją uwagę na tych działaniach administracji, które dotyczą m.in. wydatkowania publicznych pieniędzy, kontrolują przestrzeganie przez administrację prawa o dostępie do informacji, ochronie danych osobowych, upubliczniają i nagłaśniają przypadki urzędniczej korupcji, przyczyniają się także do podnoszenia świadomości prawnej obywateli. „Im baczniej – pisze

[1] S. Kozicki, *Pamiętniki urzędników*, Warszawa 1976, s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Guy Peters – społeczeństwo przygląda się funkcjonowaniu administracji publicznej, im większe zainteresowanie budzą działania i administracyjne decyzje, tym większy ciężar odpowiedzialności odczuwają jej pracownicy" [Peters 1999, s. 346]. Skuteczność społecznej kontroli zależy w dużej mierze od siły opinii publicznej, w tym zainteresowania i zaangażowania obywateli, niezależności i pluralizmu mediów, aktywności NGO-sów; zależy też od samych urzędników, skłonnych do korygowania (naprawiania) decyzji lub zachowań, które zdaniem obywateli są wadliwe lub złe. W systemach demokratycznych opinia publiczna, wyrażana m.in. za pośrednictwem wolnych mediów, referendów, cyklicznych wyborów, petycji czy ulicznych demonstracji, jest narzędziem wywierania presji na decyzje i działania władz publicznych.

Badania sondażowe, których dynamiczny rozwój nastąpił w Polsce po 1989 roku, są jednym ze sposobów wypowiadania się opinii publicznej. Wyniki badań, publikowane i upowszechniane przez media, są m.in. źródłem wiedzy o nastrojach, ocenach i oczekiwaniach społecznych; stanowią także ważną informację dla polityków i urzędników państwowych, gdy planują wprowadzanie zmian lub podjęcie określonych działań[2]. Siła sondaży, pisze Antoni Sułek, ich społeczny rezonans, zależy w dużej mierze od zgodności prezentowanych wyników badań z potocznymi doświadczeniami respondentów i odbiorców, a także zgodności tych ocen z ogólnym tonem medialnych przekazów. Kiedy zgodność ta zachodzi, sondaże opinii publicznej domykają powstały w ten sposób obraz. Jednostki uświadamiają sobie, jak wielu innych ludzi myśli o tych samych sprawach podobnie, ma podobne doświadczenia i obserwacje – tworzą w ten sposób wspólnotę sympatii, niechęci bądź obojętności, np. do rządu, parlamentu czy polityków [Sułek 2005]. Wyniki badań opinii publicznej, często krytykowane i postponowane (głównie przez polityków i wtedy, gdy są dla nich niekorzystne), cieszą się dużym zainteresowaniem społecznym. Ponad 70% Polaków deklaruje zainteresowanie sondażami opinii publicznej, większość też uważa je za niezastąpioną w demokracji formę komunikacji między rządzącymi (klasą polityczną) i obywatelami [CBOS 2006][3]. Powszechne jest również przekonanie, że rządzący powinni czerpać z sondaży wiedzę o poglądach społeczeństwa, by podejmować właściwe, a więc roztropne decyzje mające na uwadze dobro wspólne (90%). Zdecydowana większość społeczeństwa (77%) twierdzi nadto, że wyniki sondaży umożliwiają obywatelom pełniejszy dostęp do informacji i zwiększają jawność życia publicznego. Wśród wielu instytucji życia publicznego także administracja publiczna, w tym tworzące ją urzędy i pracujący w nich urzędnicy, stanowią przedmiot zainteresowania ośrodków badania opinii publicznej. Przeprowadzane sondaże informują m.in. o tym, jakie poglądy na temat różnych urzędów państwowych czy instytucji są

[2] O roli sondaży w wyborach i marketingu politycznym zob. szerzej A. Taper, *Metody i techniki badań nauk społecznych w służbie marketingu wyborczego*, „Dialogi Polityczne" 2004, nr 2.

[3] Zob. *Polacy o sondażach*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec 2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w społeczeństwie dominujące, jak oceniana jest jakość świadczonych przez nie usług, jaki jest stan społecznej wiedzy o organizacji i działaniu administracyjnych struktur. Wyniki badań, upowszechniane, komentowane i interpretowane w mediach, wpływają na wizerunek służb publicznych, kształtują społeczne oceny i postawy wobec nich. Coraz częściej zdarza się tak, że badania opinii publicznej są prowadzone na zlecenie różnych urzędów (np. Urzędu Służby Cywilnej[4]), które chcą w ten sposób rozpoznać sytuację, ustalić przyczyny ewentualnych nieprawidłowości, by następnie wprowadzić zmiany, które usprawnią działanie administracji i wpłyną na poprawę jej wizerunku[5].

Głównym zadaniem, które zostało postawione w tej części pracy, jest rekonstrukcja obrazu współczesnego urzędnika, jaki wyłania się z badań opinii publicznej. Analizując wyniki badań sondażowych i wyjaśniając, jakie opinie na temat urzędników dominują w społeczeństwie, starałam się odpowiedzieć na pytanie: czy wprowadzone po 1989 roku zmiany w administracji publicznej znalazły odbicie w poglądach obywateli? Przyjęcie cezury 1989 roku wynika z faktu, iż rozpoczęty wówczas proces transformacji ustrojowej zainicjował także głębokie reformy struktur administracyjnych. Ich efektem było nie tylko reaktywowanie samorządu terytorialnego, przeprowadzenie reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu czy powołanie korpusu służby cywilnej, lecz także podjęcie konkretnych inicjatywy, które miały na celu usprawnienie (modernizację) działania administracji publicznej i uczynienie jej bardziej pomocnej (przyjaznej) dla obywateli. Służyły temu między innymi wprowadzane w urzędach od końca lat dziewięćdziesiątych programy: „Przyjazna Administracja", „Przyjazny Urząd", „Przyjazny Urząd Administracji Samorządowej"[6], a także inicjatywy zmierzające do redefinicji relacji obywatel–urząd – widoczne choćby w języku urzędowym. W informatorach urzędowych, drukach i ulotkach,

[4] W 2001 roku na zlecenie USC Pracownia Badań Społecznych w Sopocie przeprowadziła badania ilościowe w formule Omnibus (standaryzowany wywiad kwestionariuszowy) na reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski, dotyczące świadomości i opinii społeczeństwa na temat funkcjonowania służby cywilnej oraz badania jakościowe wizerunku służby cywilnej (klienci administracji), świadomości przynależności do służby cywilnej i jej misji (członkowie korpusu służby cywilnej), wizerunku służby cywilnej w kontekście pracodawcy (przedstawiciele Biur Karier oraz Organizacji Studenckich).

[5] Zob. m.in. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, wrzesień 2005.

[6] Program „Przyjazna Administracja" jest prowadzony od 2000 r. w administracji rządowej. Program został opracowany Urząd Służby Cywilnej w celu inicjowania i promowania rozwiązań budujących kompetentną i życzliwą administrację rządową. Program skierowany jest do urzędów administracji rządowej, które chcą działać na rzecz budowania przyjaznych relacji ze swoimi klientami i wdrażania nowoczesnych rozwiązań w zakresie obsługi obywateli. Z kolei „Przyjazny Urząd Administracji Samorządowej" to konkurs organizowany przez MSWiA, skierowany do samorządów gminnych i powiatowych, które chcą włączyć się w upowszechnienie dobrych praktyk w administracji samorządowej w zakresie sprawnej obsługi klientów, czytelnych procedur podejmowania decyzji, podnoszenia poziomu profesjonalnego i etycznego kadry urzędniczej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

a także potocznym „języku biurowym" postuluje się zastąpienie słowa „petent" terminem „klient", czasem też „gość" urzędu. Obywatel–petent, który dotychczas nieśmiało przedkładał swoją „prośbę" urzędnikowi, zyskał status klienta, partnera – osoby, która kształtuje usługę wspólnie z urzędnikiem, będącym w istocie profesjonalnym pomocnikiem klienta. O widocznych zmianach w organizacji i sposobie działania administracji po 1989 roku sami urzędnicy mówią często „cywilizowanie się administracji", „europeizacja urzędów" czy „europeizacja standardów", co ma oznaczać funkcjonowanie administracji według nowych, europejskich zasad, nowoczesność metod zarządzania i zaplecza technicznego, samodzielność decyzji, a także wysoki poziom świadczonych usług [Arcimowicz 2009]. Czy obywatele dostrzegają zmiany, o których mówią urzędnicy? Na te i inne pytania będę starała się odpowiedzieć w tej części pracy.

Podstawę wniosków zawartych w tym rozdziale stanowią wyniki badań opinii publicznej przeprowadzanych przez CBOS, OBOP, PBS po 1989 roku. Zdarza się również tak, że odwołuję się do sondaży z lat wcześniejszych, zwłaszcza gdy jakieś zagadnienie było przedmiotem systematycznych eksploracji czy dociekań, np. problematyka prestiżu zawodów. Starałam się też uzupełniać i konfrontować zebrany materiał z wynikami badań tych autorów, którzy w swoich pracach podejmowali zagadnienia dotyczące funkcjonowania administracji publicznej, prestiżu zawodu urzędnika czy społecznej oceny działania urzędów państwowych.

Obraz współczesnego urzędnika, rekonstruowany w niniejszej pracy, stanowi odzwierciedlenie potocznych sądów, utrwalonych stereotypów i przekonań Polaków, budowanych na podstawie osobistych doświadczeń, kształtowanych przez media bądź informacje pochodzące od innych osób. Są w tym wizerunku pewne elementy, które wydają się niezmienne, np. niski prestiż zawodu urzędnika ukształtowany w latach PRL-u, przekonanie o nudnej i mało odpowiedzialnej urzędniczej pracy czy przeświadczenie, że tak dawniej, jak i dziś, o pozytywnym załatwieniu sprawy w urzędzie decydują przede wszystkim protekcja i znajomości[7]. Andrzej Kojder w podsumowaniu badań na temat „Jakiego prawa Polacy potrzebują?", prowadzonych w połowie lat dziewięćdziesiątych, pisze: „Kwestią nadal otwartą pozostaje pytanie, czy urzędy w Trzeciej RP działają sprawniej niż w latach PRL-u? Brak na ten temat jednoznacznej ewidencji empirycznej. Co się zaś tyczy stereotypowego wizerunku urzędów, to wypada przypuszczać, że nie nastąpiły w nim zasadnicze modyfikacje, zwłaszcza jeśli za punkt odniesienia uczyni się przeświadczenie o czynnikach wpływających na załatwienie jakiejś ważnej sprawy w urzędzie" [Kojder 1999, s. 164]. Porównując odpowiedzi na pytanie: „Od czego zależy przede wszystkim pomyślne załatwienie jakiejś sprawy w urzędzie?", zadane 30 lat

[7] Zob. *Opinie o urzędach, urzędnikach i funkcjonowaniu administracji*, „Komunikat z badań CBOS", styczeń 1988.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wcześniej w badaniach Adama Podgóreckiego nad prestiżem prawa, Kojder zwraca uwagę na dużą zbieżność w poglądach respondentów – większość z nich, zarówno w latach sześćdziesiątych, jak i w połowie lat dziewięćdziesiątych, była przekonana, że pozytywne załatwienie sprawy w urzędzie zależy przede wszystkim od „wpływów i znajomości" (w 1995 roku – 45,3%, w 1965 roku – 44%)[8]. Na drugim miejscu ankietowani wymieniali należyte przedstawienie sprawy (odpowiednio 31,2% i 35,2%), na trzecim zaś pieniądze (odpowiednio 22,3% i 28,3%). Należy podkreślić, że podobne opinie są nadal częste wśród Polaków, a nawet wzrosła liczba osób, które uważają, że o pozytywnym załatwieniu sprawy w urzędzie decydują głównie znajomości i protekcja – 51% respondentów CBOS w 2007 roku wyraziło takie przekonanie[9]. W działalności urzędów, podsumowuje Andrzej Kojder, zarówno w latach PRL-u, jak i w pierwszych latach Trzeciej RP Polacy nadal dostrzegają głównie dysfunkcje, a organom kontroli prawnej przypisują niewielką skuteczność [Kojder 1999, s. 165].

W sondażowym wizerunku urzędników są też takie elementy, które ulegają powolnej, pozytywnej zmianie. We wspominanym raporcie CBOS z października 2007 roku możemy przeczytać, że opinie większości Polaków na temat pracy urzędów i urzędników, zwłaszcza gdy dotyczą kwestii takich jak kompetencje, rzetelność i życzliwość w stosunku do klientów, są coraz lepsze, a ogólny klimat wokół urzędów wyraźnie się ociepla. „Funkcjonowanie urzędów spotyka się z coraz większą aprobatą respondentów, a praca urzędników pod wszystkimi względami oceniana jest coraz lepiej"[10]. Polacy są również optymistami, jeśli chodzi o ocenę kierunku obserwowanych reform w sposobie działania administracji publicznej, a nadzieje na jeszcze lepszą pracę urzędów i urzędników wiążą m.in.: z zatrudnianiem nowej, dobrze wykształconej, młodej i znającej języki obce kadry urzędniczej; z rosnącą konkurencją na rynku pracy; z procesem integracji europejskiej, który wymusi stosowanie

[8] Powyższe wyniki korespondują z uwagami Jacka Tarkowskiego na temat istnienia w Polsce swoistej kultury korupcji. Jak podkreśla Tarkowski, doświadczenie nauczyło Polaków, że w kontaktach ze światem instytucji ważną, jeśli nie najważniejszą rolę odgrywają znajomości, poparcia, protekcje i koneksje. „Wszystkie te określenia – pisze Tarkowski – mają jeden wspólny mianownik – dotyczą bezpośrednich, osobistych kontaktów, których celem jest uzyskanie przez strony jakichś korzyści, a w których przynajmniej jedna strona wykorzystuje w tym celu role formalne pełnione w różnych instytucjach. (…) Relacje te mają charakter relacji jawnie korupcyjnych bądź też lokują się w «szarej strefie», tam gdzie przebiega wąska granica między legalnością a przestępstwem. (...) Długie lata życia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie, że układy są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego. Rozpowszechnienie takich wzorców wytworzyło znaczące przyzwolenie społeczne wobec korupcji" [Tarkowski 1994, s. 19].

[9] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2007.

[10] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w administracji unijnych standardów i rozwiązań; a także z walką z korupcją[11]. Zbliżone do przytaczanych badań na temat pracy urzędów i urzędników są wyniki sondażu CBOS z końca 2008 roku, i choć trudno mówić o wyraźnym trendzie zmian, to odsetek pozytywnych opinii respondentów powoli, ale jednak wzrasta. Godne podkreślenia jest również to, że – bez względu na miejsce zamieszkania, wiek i poziom wykształcenia respondentów – przeważa liczba osób dostrzegających poprawę w działaniu administracji.

Rekonstrukcję wizerunku współczesnego urzędnika rozpocznę od przedstawienia tych poglądów obywateli, które – mimo zmian ustrojowych i zapewnień twórców reform administracyjnych, że „(…) w demokratycznym państwie prestiż urzędnika wzrośnie i na nowo będzie kojarzył się z odpowiedzialnością, uczciwością, wysokimi umiejętnościami i nastawieniem na klientów" (o czym mówił premier Jerzy Buzek)[12] – wydają się względnie trwałe. Podstawę prezentowanych opinii często stanowią negatywne stereotypy „urzędnika" i „pracy urzędniczej", które zdają się być odporne na wszelkie zmiany, w tym także modernizację i europeizację struktur administracyjnych.

1. Stereotyp urzędnika

We wstępie książki *Pamiętniki urzędników*, opisującej funkcjonowanie urzędów i zachowania peerelowskich urzędników możemy przeczytać: „Obserwujemy zjawisko, które pozwala sądzić, że urzędnicze władztwo traci na znaczeniu. Zjawiskiem tym jest stały spadek prestiżu urzędniczego zawodu. Na drabinie hierarchii ocen opinii publicznej urzędnik spada niemal rok po roku coraz to niżej. Urzędnicza praca, niegdyś tak bardzo wzięta, bo i czysta, i dająca przynajmniej minimum władzy, wydaje się coraz mniej atrakcyjna. Ale o dziwo: liczba urzędników nie maleje, lecz zgodnie z prawem Parkinsona rośnie żywiołowo i niemal samoistnie (…)" [Kozicki 1976, s. 5]. Krystyna Lutyńska, w podsumowaniu badań prowadzonych w latach sześćdziesiątych na temat prestiżu i pozycji społecznej urzędników, pisze natomiast: „Tak jak wytworzyły się w naszym kraju pozytywne modele i stereotypy pewnych zawodów, cieszących się uznaniem ze strony państwa i społeczeństwa, wytworzyły się również stereotypy zawodów, które nie cieszą się oficjalnie ani uznaniem, ani poważaniem. (…) Z jednej strony, występuje negatywny stereotyp urzędnika oraz pewien stereotyp biurokracji, która w szerokich kręgach społecznych traktowana jest

[11] Zob. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, Sondaż CBOS zrealizowany w dniach od 29 listopada do 6 grudnia 2006 roku na zlecenie MSWiA. Wyniki tego badania opublikowano m.in. w sprawozdaniu z realizacji Programu Zwalczania Korupcji. Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005–2009.

[12] Wystąpienie premiera Jerzego Buzka na spotkaniu ze studentami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zob. J. Buzek, *II Promocja Pro Publico Bono*, [w:] H. Samsonowicz (red. nauk.), *KSAP XX lat*, Warszawa 2010, s. 47–57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jak wielkie zło. Z drugiej strony, występują w naszym społeczeństwie pozytywne modele pewnych zawodów, np. robotnika, nauczyciela, inżyniera. (…) Urzędnicy często skarżą się na brak uznania w społeczeństwie, na krzywdzące złe opinie, na brak autorytetu i prestiżu społecznego" [Lutyńska 1965, s. 220]. Z kolei w popularnej obecnie, szczególnie wśród młodych ludzi internetowej Wikipedii, będącej rodzajem encyklopedii powszechnej pisanej i redagowanej przez internautów, hasło urzędnik zostało objaśnione w następujący sposób: „Osoba pracująca lub pełniąca funkcję w administracji publicznej"[13].

Stereotyp urzędnika jest powszechnie znany. Literatura, sztuka dawno temu uczyniły z nich wdzięczny obiekt żartów i kpin, w czym wspierają je także współczesne media. Nawet osoby, które urzędów państwowych nie odwiedzają (a dotyczy to prawie połowy społeczeństwa, około 40%), mają na ogół wyrobiony pogląd na temat „zwykłych" urzędników. Wyświetlany w kinach polski film *Golasy* [2002], reklamowany jako komedia psychologiczna, stanowi dobry przykład powielania i upowszechniania stereotypów urzędniczej pracy i urzędników. W krótkim wstępie reklamującym komedię możemy przeczytać: „*Golasy* opowiadają o jednym dniu życia zwykłego biura. Biura współczesnego, ale mentalnie i «technologicznie» zakorzenionego w minionej epoce, w czasach, kiedy urzędnicy przychodzili do pracy tylko po to, żeby napić się kawy, poczytać gazetę i wyskoczyć na zakupy. W owym biurze wszystko jest jak należy. Stoją masywne biurka, a na nich maszyny do pisania. Są półki, na których stoją rzędy segregatorów wypełnionych dokumentami. Jest czajnik i niedomyte szklanki oraz telefon, którego nikt nie odbiera, a nawet zawieszający się przez cały czas komputer. Tylko urzędnicy i petenci jacyś tacy nieubrani (…)"[14]. Opis ten, zachęcający do obejrzenia rodzimej produkcji, nie pozostawia wątpliwości, z kim mamy do czynienia, odwiedzając różnego typu urzędy czy biura: urzędnik to osoba leniwa, nieobowiązkowa, nierzetelna, ponura, która usadowiona pośród równie nieatrakcyjnych (jak ona) biurowych przedmiotów (zakurzonych segregatorów, brudnych szklanek i popsutych komputerów), nie wykonuje żadnej pożytecznej pracy. Barwnymi opisami urzędników i urzędów przyciąga czytelników prasa. W jednym z artykułów o „Polskim Urzędowisku" możemy przeczytać: „Zdaniem Polaków urzędnik jest bezmyślną, kafkowską personą, wyspecjalizowaną w utrudnianiu ludziom życia. Sęk w tym, że on ma o nas podobne zdanie. Siedzą i stemplują. Siedzą i stemplują. Siedzą i stemplują. Wszędzie – w mieście i na wsi – słychać uderzenia pieczęci. Mechaniczne i głośne. Jak w scenie z filmu *Zezowate szczęście* Andrzeja Munka. Obok warczy ksero, dalej pani Jadzia zakleja listy (ze znaczkiem za 5 zł w sprawie podatku w wysokości 1,20 zł). A na końcu korytarza, za barierką albo za drzwiami, biją serca zalęknionych petentów. To polskie Urzędowo, do którego kiedyś nieopatrznie wrócił mistrz Wańkowicz.

[13] <http://pl.wikipedia.org>.

[14] Zob.: <http://www.filmpolski.pl/fp/index.php/1210418,s#ekipa>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Zdziwiłby się, gdyby wpadł do nas z zaświatów. Bo nic się nie zmieniło. Nadal żyjemy w republice urzędasów, którzy nam kradną to, co najcenniejsze: czas i nerwy. Oni zawsze mówią, że się nie da, że jeszcze jeden druk i jeszcze jeden podpis, i jeszcze jedna parafka. Bez tego ani rusz, ani łopaty wbić, ani dołka wykopać. Kto za to odpowiada? My wszyscy, bo nie walczymy z królestwem urzędniczego szatana – tylko pokornie prosimy, czy by się jakoś nie dało... A przecież się nie da!"[15].

Jan Pastwa, były szef Służby Cywilnej, często zwracał uwagę na funkcjonujące w świadomości społecznej negatywne stereotypy urzędników, kreowane bądź wzmacniane przez media: „W świadomości wielu obywateli naszego kraju funkcjonuje stereotyp urzędnika państwowego jako człowieka niedowartościowanego czy wręcz zakompleksionego z powodu niewielkich zarobków i niskiego prestiżu zawodu, który wykonuje. Dla wielu ludzi urzędnik administracji publicznej to dosyć mętna postać, szukająca tylko okazji do uzyskania «lewego» (a więc podwójnie korzystnego, bo nieopodatkowanego) dochodu – rzecz jasna, kosztem uczciwych obywateli, których spotkał ten pech, że muszą coś załatwić w państwowym lub samorządowym urzędzie. Jeśli wierzyć obiegowym opiniom, pojawiającym się często w prasie, radiu i telewizji, a szczególnie przy okazji ujawniania spektakularnych nadużyć czy afer korupcyjnych, Polska stała się krajem, w którym załatwienie jakiejkolwiek sprawy, wiążącej się z kontaktem z administracją publiczną, uzależnione jest od wręczenia łapówki. Czy jednak jest tak naprawdę?" [Pastwa 2001]. Gorycz tej wypowiedzi wydaje się uzasadniona, zwłaszcza gdy analizuje się medialne przekazy i pojawiające się w nich informacje. Wpisanie hasła „urzędnik" w archiwum prasowe „Gazety Wyborczej", a następnie określenie ram czasowych wyszukiwania (styczeń 2007 – styczeń 2008), otwiera przed nami pokaźną listę 2,5 tysiąca artykułów. Wśród 100 artykułów, wyświetlonych na jednej tylko stronie, dokładnie pierwszej – 48 ma tytuły o jednoznacznie negatywnej wymowie, np.: *Urzędnicy wąskim gardłem eurodotacji* [28.03.2007], *Urzędnicy przywłaszczali sobie pieniądze petentów* [10.07.2007], *Marcinkiewicz: urzędnicy łamią prawo* [20.07.2007], *Urzędnicy się wahają, a Adaś umiera* [30.08.2007], *Urzędnicy się kłócą, a kierowcy stoją w korkach* [19.09.2007], *Pomyślcie trochę, urzędnicy…* [29.09.2007], *Zatrzymani urzędnicy aresztowani* [22.11.2007], *Urzędnicy skazują psa na schronisko* [08.12.2007], *Urzędnicy w Gliwicach wymyślili podatek od deszczu* [19.12.2007], *Wrocławski urzędnik przegrał na giełdzie miejskie pieniądze* [31.12.2007][16]. Same tytuły artykułów mogą nastawiać czytelników negatywnie i utwierdzać ich w przekonaniu, że urzędnik to osoba niekompetentna, bezduszna, leniwa i przede wszystkim nieuczciwa – popełniająca nadużycia lub biorąca łapówki. Autorzy artykułu *Biurotwór złośliwy* opracowali swoisty Kodeks Współczesnego Biurokraty, w którym określili, czym faktycznie kierują się urzędnicy, załatwiając

[15] Zob. *Zawód urzędnik*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/>.

[16] Zob. Archiwum „Gazety Wyborczej", <http://szukaj.wyborcza.pl/archiwum/>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

sprawy klientów. Zasady te stanowią kwintesencję społecznych stereotypów i uprzedzeń: „Kodeks biurokraty. Biurokrata powinien: (a) być podejrzliwy, z zasady zarzucając petentowi oszustwo, złodziejstwo, przynależność do zorganizowanej przestępczości, (b) zakładać, że petent jest bezmózgim, niższym ewolucyjnie gatunkiem ssaka, (c) zakładać, że podstawowym celem w życiu petenta jest utrzymywanie urzędnika w sposób oficjalny i półoficjalny, a nawet ćwierćoficjalny, a wręcz nieoficjalny, (d) przewlekać załatwienie każdej sprawy w nieskończoność, (e) wierzyć, że wyżej wymieniane łotrostwa czyni w obronie państwa i prawa, (f) za 500 zł, 1000 zł czy 10 000 zł (lub więcej – w zależności od okoliczności) stać się bardziej elastycznym, milszym, bardziej ludzkim, znaleźć szybkie i korzystne dla petenta wyjście z sytuacji”[17].

Eksponowanie przez media po 1989 roku zjawisk negatywnych – korupcyjne afery, skandale, nadużycia – Leszek Balcerowicz nazwał „efektem widoczności”, mającym także wpływ na społeczną ocenę całego procesu transformacji. „Po uwolnieniu *mass mediów*, w wyniku politycznej liberalizacji, w naturalny sposób skoncentrowały się one na tym, co dawniej było zakazane, a więc na pokazywaniu głównie zjawisk negatywnych, patologicznych w nowej rzeczywistości. Tendencję tę wzmacniał przeciętnie niski poziom profesjonalny dziennikarzy kształconych w warunkach socjalizmu. W wyniku tego opinia publiczna stała się z dnia na dzień obiektem oddziaływania środków masowego przekazu, eksponujących głownie zjawiska negatywne. Telewidzowie mogli mylić zwiększoną widoczność zjawisk niepożądanych, takich jak przestępczość, korupcja czy ubóstwo, z rzeczywistym ich wzrostem. Ten «efekt widoczności» (...) mógł skłaniać do niekorzystnych ocen całości procesu dotychczasowych przemian” [Balcerowicz 1997, s. 177]. Zarzuty, że media, starając się przyciągnąć uwagę szerokiej publiczności, koncentrują się wyłącznie na zjawiskach negatywnych, że w pogoni za sensacją pomijają elementy pozytywne i nierzetelnie informują – wypaczając w ten sposób rzeczywisty obraz – pojawiają się często w dyskursie publicznym. Są one obecne w wypowiedziach urzędników państwowych, pojawiają się także w podsumowaniach raportów badań opinii publicznej, gdy analizowane są przyczyny (źródła) powszechności pewnych przekonań czy odczuć Polaków np. o wszechobecnej korupcji czy nieuczciwości urzędników [Kubiak 2005]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że obwinianie mediów o nierzetelność i brak profesjonalizmu, a także poczucie krzywdy wynikające ze sposobu, w jaki przedstawiają pewne fakty czy wydarzenia, były obecne w wypowiedziach urzędników, zanim polityczna liberalizacja zniosła cenzurę i uwolniła rynek mediów. Badania przeprowadzone przez CBOS w 1984 roku pokazują, że także wtedy – a trudno mówić o pluralizmie mediów czy obiektywnym informowaniu w PRL-u, zazwyczaj bowiem rzeczywistość przedstawiano znacznie lepiej niż było faktycznie – urzędnicy byli niezadowoleni ze sposobu informowania o ich pracy. Ponad 70% badanych urzędników

[17] Zob. M. Zieliński, G. Pawelczyk, *Biurotwór złośliwy*, „Wprost” 2003, nr 47.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

twierdziło wówczas, że środki masowego przekazu (codzienna prasa, radio, telewizja) są nieobiektywne i nierzetelne, że przekazują obraz jednostronny, często negatywny i bez przytaczania czy przywoływania racji drugiej strony (urzędników). Uważali oni, że media uogólniają fakty jednostkowe i przedstawiają opinie bez podstawowej znajomości struktur czy sposobu działania administracji. Urzędnicy znacznie lepiej też oceniali swoje kompetencje, przygotowanie zawodowe i wykonywane obowiązki niż klienci różnych państwowych urzędów i instytucji[18].

Patrząc na te wyniki i wsłuchując się w wypowiedzi przedstawicieli obecnych kadr administracji, można zauważyć, że podobnie jak w latach PRL-u, tak i dziś urzędnicy oburzają się na media, domagając się większego obiektywizmu i szacunku dla swojej pracy; a także narzekają na funkcjonujące w świadomości społecznej negatywne stereotypy związane z pracą urzędniczą. Nie są to jedyne analogie i możliwe porównania z minionym okresem. Podobnie bowiem jak w PRL-u, tak i w Trzeciej RP, nie udało się wykreować atrakcyjnego wzoru urzędnika służby publicznej, nie udało się również zbudować wysokiego prestiżu profesji urzędniczej. Nie udało się również, jak podkreśla Józefina Hrynkiewicz, doprowadzić do budowy trwałego modelu administracji publicznej, tj. „(…) uzgodnionego w publicznej dyskusji przez różne środowiska polityczne i eksperckie, a także wspieranego przez następujące po sobie ekipy rządzące" [Hrynkiewicz 2007][19]. Kolejne nowelizacje ustawy o służbie cywilnej mogą posłużyć jako jeden z wielu przykładów braku stabilności rozwiązań prawnych i systemowych; są także odbiciem niekończących się zmian legislacyjnych i ciągłego dostosowywania instytucjonalnych reguł do doraźnych potrzeb i celów politycznych kolejnych ekip rządzących. Działania te zamiast wspierać, w rzeczywistości hamują (od)budowę prestiżu urzędniczej profesji.

2. Prestiż zawodu urzędnika

W każdym społeczeństwie są zawody cenione, będące źródłem uznania, i takie, które szczególną estymą się nie cieszą. O prestiżu społecznym zawodu mogą decydować zarobki, kwalifikacje, wykształcenie, charakter pracy bądź jej atrakcyjność (np. zawody artystyczne). Podstawę istniejącej hierarchii poważania stanowi system wartości określający to, co w danym społeczeństwie uznaje się za cenne i wartościowe. Potrzeba prestiżu – pisze Henryk Domański – jest prawidłowością społeczną. Ludziom zależy na tym, aby cieszyć się uznaniem i estymą, dlatego prestiż jest cenionym dobrem, rodzajem psychologicznej nagrody, a przede wszystkim – wymiarem hierarchii społecznej, najistot-

[18] Zob. *Pracownicy terenowych organów administracji o sobie i swojej pracy*, „Komunikat z badań CBOS", sierpień 1984.

[19] Zob. *Do dobrego rządzenia potrzebni są sprawni urzędnicy*, „Rzeczpospolita", 10.12.2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

niejszym obok statusu materialnego i władzy. Prestiż jest dokonywaną przez ludzi oceną wyższości/niższości społecznej, w której bierze się pod uwagę wszystko, co uznajemy za ważne, odwołując się do systemu wartości [Domański 2004, s. 65]. Społeczny szacunek ma w przypadku zawodu urzędnika szczególne znaczenie – prestiż tej profesji jest jednym z wyznaczników społecznego szacunku dla państwa i jego instytucji. Badania nad hierarchią prestiżu zawodów są w Polsce prowadzone w odstępach kilkuletnich od 1958 roku[20]. Autorzy badań z końca lat pięćdziesiątych i początku sześćdziesiątych zwrócili uwagę na istotne zmiany, jakie dokonały się w porównaniu z okresem przedwojennym; mianem fenomenu, niespotykanego przed II wojną, nazwali wyraźny spadek pozycji zawodów należących do kategorii tzw. białych kołnierzyków (referent, pracownik biura, księgowy) w porównaniu z zawodami należącymi do kategorii robotników wykwalifikowanych (tokarz, brygadzista, wykwalifikowany hutnik, górnik)[21]. Adam Sarapata, wyjaśniając te zamiany, wskazywał na proces industrializacji i związany z nim wzrost znaczenia wysokich kwalifikacji zawodowych oraz awans pracy fizycznej – czego wyrazem był wysoki prestiż oficjalny i propagandowy zawodów takich jak górnik, hutnik czy stoczniowiec. „Towarzyszyła temu degradacja niewykwalifikowanej pracy umysłowej i rozrost biurokracji w jej ujemnym znaczeniu" [Sarapata 1965, s. 151]. Krystyna Lutyńska wskazuje na jeszcze inne elementy, które jej zdaniem odegrały zasadniczą rolę w procesie społecznej degradacji zawodu urzędnika. W podsumowaniu badań, prowadzonych w latach sześćdziesiątych wśród łódzkich urzędników, autorka pisze o niskim uposażeniu pracowników biurowych, zatrudnianiu w administracji osób bez kwalifikacji, feminizacji urzędniczego zawodu (zwłaszcza niższego i średniego szczebla, oraz towarzyszący temu spadek płac pracowników biurowych), a także urabianiu przez środki masowego przekazu niekorzystnego wizerunku urzędnika – bezdusznego biurokraty, leniwego, chciwego itd. [Lutyńska 1965, s. 206]. Wymieniane przez autorów czynniki, uzupełniając się wzajemnie i wzmacniając proces degradacji pracy umysłowej w PRL-u, są istotne, gdyż deklarowane od lat niskie poważanie dla profesji urzędniczej, słusznie czy niesłusznie, stanowi jeden z bardziej trwałych elementów społecznego wizerunku tej grupy zawodowej.

Porównywanie wyników badań nad prestiżem zawodów prowadzonych w latach PRL-u oraz Trzeciej RP może sprawiać pewne trudności, np. w części badań wybór profesji odbywał się za pomocą pytań otwartych, zmieniała się także lista zawodów poddawanych respondentom pod ocenę, np. pojawiały się inne kategorie. Mając na uwadze te ograniczenia, warto jednak przyjrzeć się

[20] W grudniu 1958 roku Ośrodek Badania Opinii Publicznej przy Polskim Radiu przeprowadził pierwsze tego typu badanie wśród mieszkańców Warszawy. Oceniano wówczas zawody pod kątem korzyści materialnych, stałości pracy i poważania społecznego [Sarapata, Wesołowski 1975, s. 108].

[21] *Prestiż zawodów w Polsce, 1958–1975*, Raport z badań TBS OBOP, Warszawa 1975; A. Sarapata (red.), *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965, s. 148–149, 177–204.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i porównać wyniki sondaży, by prześledzić, jak zmieniały się poglądy respondentów na temat urzędniczej profesji. W jedenastu sondażach przeprowadzonych w latach 1958–1975 zawody urzędnicze reprezentowali: kierownik biura, urzędnik biurowy i minister – zaliczany do grupy wyższych urzędników państwowych (choć na ogół są to jednocześnie politycy pełniący tę funkcję)[22]. Wśród analizowanych 29 zawodów pozycja „urzędnika biurowego" nie zmieniała się. We wszystkich sondażach zajmował bardzo niskie, bo 24. miejsce, lokowany przez respondentów wśród zawodów niewymagających szczególnych kwalifikacji i źle opłacanych – niżej w rankingu wymieniano tylko sprzedawcę, niewykwalifikowanego robotnika, sprzątaczkę i niewykwalifikowanego robotnika PGR. Nieco większym poważaniem cieszył się „kierownik biura", którego kwalifikacje, przypisana do stanowiska władza i związane z funkcją wyższe zarobki sytuowały wyżej niż szeregowych pracowników urzędów. W badaniach z 1958 roku „kierownik urzędu" zajmował 18. miejsce w rankingu, ale w latach siedemdziesiątych przesunął się na miejsce 11. (średni prestiż). Minister rządu był natomiast lokowany najwyżej w hierarchii urzędników państwowych – w 1958 roku zajmował 8. miejsce w rankingu, ale w 1975 roku przesunął się na 3. pozycję. Wysoki prestiż ministra w PRL-u, podkreśla Henryk Domański, wynikający z rangi stanowiska i zakresu sprawowanej władzy, świadczy również o tym, że „dla dominującej części społeczeństwa istniejąca wówczas władza miała autorytet, mimo że można było nie lubić systemu" [Domański 2007].

Uzupełnieniem powyższych sondaży, i jednocześnie próbą odpowiedzi na pytanie o przyczyny dużego bądź małego społecznego poważania dla poszczególnych zawodów, są wyniki badań przeprowadzonych w 1980 roku przez IFIS PAN. Respondentów pytano nie tylko o najmniej/najbardziej poważaną profesję, ale proszono też o uzasadnienie dokonanego wyboru. Najmniejszym poważaniem cieszył się zawód urzędnika-referenta – wśród uzasadnień dokonanego wyboru ankietowani wskazywali najczęściej: bezużyteczność zawodu i zbyt dużą liczbę urzędników (26,2%); złą pracę urzędników (23,3%); brak wymagań co do kwalifikacji (22,3%); oraz złe traktowanie petentów (17,5%) [Reszke 1984, s. 89]. Należy podkreślić, że nie tylko w ocenie społecznej urzędnicza profesja nie budziła w PRL-u zbyt dużego szacunku, lecz także sami urzędnicy nie mieli dobrego zdania o swoim zawodzie i zajmowanej pozycji społecznej. We wspomnianych już badaniach Krystyny Lutyńskiej, urzędnicy, proszeni o ocenę pozycji swojego zawodu w stosunku do przedstawicieli innych, wymienionych przez autorkę profesji, lokowali karierę urzędniczą zdecydowanie poniżej zawodów takich jak: lekarz, inżynier czy nauczyciel; nieco niżej też niż zawód technika czy majstra budowlanego; ale tylko trochę wyżej niż zawód robotnika niewykwalifikowanego, krawca czy ekspedienta. Urzędnicy, uzasadniając swój wybór i ocenę, twierdzili, że ich profesja nie wymaga zbyt dużych kwalifikacji (wykształcenia), że urzędnicy są osobami bez fachu

[22] Zob. *Prestiż zawodów w Polsce*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i wykonują mniej odpowiedzialną i łatwiejszą pracę niż inni. Podkreślali także „nieprodukcyjność" profesji urzędniczej (nie wytwarzają rzeczy materialnych, potrzebnych, jak np. robotnicy) oraz niskie zarobki (niższe niż w innych grupach zawodowych). W badaniach, które Krystyna Lutyńska powtórzyła kilka lat później (ponownie pytając urzędników o ocenę prestiżu zawodu), odnotowano dalszy spadek poważania urzędników dla swojej profesji – wyższe niż urzędnicy poczucie prestiżu zawodowego deklarowali wówczas dyrektorzy, lekarze, nauczyciele, inżynierowie, dziennikarze, ekonomiści, prawnicy, ale także robotnicy wykwalifikowani (tokarze, tkacze, murarze) i kierowcy ciężarówek [Lutyńska 1965, s. 206 i nast.].

Niski prestiż zawodu urzędnika, ukształtowany i utrwalony w PRL-u, jest też charakterystyczny dla hierarchii prestiżu zawodów Trzeciej RP. Respondenci, wskazując na początku lat dziewięćdziesiątych profesje zasługujące ich zdaniem na największy szacunek, na ostatnim miejscu lokowali zawody urzędnicze, a więc księgowego i urzędnika państwowego (19. i 20. miejsce na 20 ocenianych zawodów). Nieco inaczej sytuacja wyglądała w przypadku ministra, który zajął 13. pozycję (średni prestiż), a więc zdecydowanie niżej w stosunku do pozycji odnotowanej we wcześniejszych sondażach (zajmował 3. miejsce)[23]. Autorzy raportu, wyjaśniając spadek prestiżu zawodu ministra, podkreślają, że w latach PRL jego społeczne poważanie było wymuszone okolicznościami ustrojowymi i wynikało przede wszystkim z aury niedostępności i władzy jaką posiadał, natomiast obecnie „(…) jest on wprawdzie kojarzony z zawodem wysokiej rangi, ale jednak urzędnika państwowego"[24]. Znamienne wydaje się użycie w raporcie słowa „jednak" w kontekście profesji urzędnika, co brzmi, jakbyśmy mieli do czynienia „ze zwykłym tylko urzędnikiem państwowym". Zapewne nie było to intencją autorów, ale też wydaje się dość charakterystyczne dla sposobu pisania i myślenia wielu osób na temat urzędniczej profesji.

Zbliżone do powyższych wyniki przedstawiają również sondaże CBOS na temat prestiżu zawodów, przeprowadzone pod koniec lat dziewięćdziesiątych[25]. Wśród 26 profesji, ocenianych przez respondentów, zawody urzędnicze reprezentował „referent w biurze" (najniższe stanowisko w urzędniczej hierarchii) – umieszczany praktycznie na końcu hierarchii (23. miejsce). Mniejszym szacunkiem darzono jedynie robotników niewykwalifikowanych i polityków (ostatnie miejsce w rankingu). Nieco tylko wyżej od urzędnika-referenta, ale zdecydowanie poza pierwszą dziesiątką sytuowano w rankingu urzędników państwowych w randze wojewody, burmistrza czy starosty. Stosunkowo niski prestiż wymienianych urzędników może oznaczać, że nasilające się pod koniec lat dziewięćdziesiątych niezadowolenie i dezaprobata dla elit politycznych (wyraźny spadek społecznego poparcia dla sejmu, senatu), zostały przeniesione

[23] Zob. *Prestiż zawodów*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec 1999.
[24] Tamże.
[25] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

także na urzędy niższego szczebla i władze samorządowe[26]. Henryk Domański, wyjaśniając zmiany w hierarchii prestiżu zawodów pod koniec lat dziewięćdziesiątych, również zwraca uwagę na bardzo niską pozycję zawodu urzędnika – uplasował się na przedostatnim miejscu na skali prestiżu, tuż przed robotnikami niewykwalifikowanymi. Podkreśla jednocześnie, że urzędnicza praca, tak dawniej, jak i dziś, jest postrzegana jako mało ambitna, źle płatna i niewymagająca zbyt wysokich kwalifikacji. Wskazując z kolei na wyraźną degradację pozycji ministra i dyrektora firmy, zaznacza jednocześnie, że „demokratyzacja władzy stała się grobem prestiżu najwyższych urzędów państwowych, a więc zawodów, w które niejako wpisane jest wydawanie poleceń i sprawowanie władzy. Wpływ na tę zmianę miał wzrost jawności życia publicznego, możliwość monitoringu i krytyki działań władzy, wyjętej spod społecznej kontroli w latach PRL-u" [Domański 1999, s. 83]. Nieco inaczej obiekcje związane z wysoką społeczną rangą stanowisk politycznych wyjaśniają Rafał Drozdowski i Marek Ziółkowski: „Wydaje się jednak, że lata dziewięćdziesiąte przyniosły znaczną deprecjację władzy jako motywu inwestowania. Władza polityczna nie «produkuje», podobnie jak w latach wcześniejszych prestiżu, ale nie «produkuje» również spektakularnych pieniędzy. W efekcie zainteresowanie władzą polityczną ustępuje miejsca zainteresowaniu władzą pojętą jako kontrola i wpływy w organizacjach, które funkcjonują w oparciu o zasadę racjonalności rynku" [Drozdowski, Ziółkowski 1999, s. 27]. Z kolei Jacek Raciborski, badając drogi kariery elit politycznych Trzeciej RP, stwierdza, że kwestia prestiżu stanowisk rządowych nie jest tak jednoznaczna, jak wynikałoby to z masowych badań ankietowych. Wyjaśniając przyczyny atrakcyjności rządowych posad i motywów, dla których ludzie porzucają lub zawieszają wysokie stanowiska lub biznesowe zajęcia (często prestiżowe i wysoko dochodowe) i przyjmują nominacje na funkcje rządowe – krótkotrwałe i ryzykowne, zwłaszcza w polskich warunkach – pisze: „Nie jest ważny prestiż w ogóle, ważny jest prestiż w środowisku, do którego jednostka należy, ważne są akty poważania odbierane w praktyce, w codziennym funkcjonowaniu. W obrębie naszej klasy politycznej

[26] Nie tylko niski prestiż, lecz także brak zaufania do polityków widoczny jest w poglądach Polaków [TNS OBOP 2004]. Zdecydowana większość uważa, że w Polsce polityka nie jest zajęciem dla ludzi uczciwych (80%), a prawie 85% zgadza się z poglądem, że partie polityczne służą jedynie interesom ich działaczy. Ponadto 70% respondentów za główny motyw działalności politycznej uważa „chęć zrobienia czegoś dla siebie i kolegów", a tylko 3% dopatruje się motywów szlachetnych. Prawie połowa badanych (46%) sądzi, że pod względem uczciwości politycy polscy są gorsi od polityków innych krajów UE, a 33%, że są do nich podobni. Większość badanych nie ma też wątpliwości, że polscy politycy „pod względem uczciwości" są gorsi od ogółu obywateli (60%), a 33% uważa polityków za podobnych do ogółu – jeszcze jesienią 1999 roku pogląd, że pod względem uczciwości politycy są gorsi od ogółu obywateli (40%) ustępował popularnością opinii, że politycy są podobni do ogółu (48%). Z czasem opinia o politykach się pogarszała, a w pierwszej połowie 2003 roku, po ujawnieniu sprawy Rywina i innych afer, opinia ta gwałtownie się załamała. Zob. *O uczciwości i nieuczciwości polityków polskich*, TNS OBOP, Warszawa, lipiec 2004.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

i jej bliskim otoczeniu funkcje ministrów są prestiżowe, a minister doświadcza licznych aktów poważania nie tylko w swoim resorcie, choć trzeba odnotować, że doświadcza też i zniewag" [Raciborski 2006, s. 75].

Społeczna ocena zawodu urzędnika ujawnia się także w odpowiedziach respondentów na pytania o najbardziej pożądaną karierę dla własnego dziecka. W badaniach przeprowadzonych w 1984 roku większość z nich twierdziło, że urzędnik to „taki sam zawód jak inne" (62,5%), ale nieco ponad połowa ankietowanych była też zdania, że urzędnicy „lubią łatwą pracę" (52,3%) i liczą przede wszystkim na różnego rodzaju przywileje, np. przydziały czy talony (49%). Zbliżony odsetek badanych (52%) odpowiedział zdecydowanie NIE na pytanie: „Czy chcieliby, aby ich dzieci pracowały w urzędach administracji państwowej?"; jedynie co dziesiąty deklarował, że wybrałby dla swojego dziecka karierę urzędniczą[27]. Wśród powodów braku akceptacji tego typu kariery zawodowej wymieniano przede wszystkim nudną pracę i niskie zarobki. Wyniki badań z lat dziewięćdziesiątych pokazują, że Polscy są konsekwentni w krytycznych poglądach na zawód urzędnika jako pożądaną karierę dla własnego dziecka – w badaniach przeprowadzonych w 1993 roku zawody księgowego i ministra znalazły się praktycznie na samym dole rankingu (poniżej 2% wskazań), jeszcze niżej respondenci ulokowali urzędnika państwowego (0,01% wskazań). Ankietowani znacznie chętniej widzieli swoje dzieci w roli lekarzy, inżynierów, prywatnych przedsiębiorców, programistów komputerowych, nauczycieli, rolników, dziennikarzy, księży czy handlowców (zawody te znalazły się w pierwszej dziesiątce najczęściej wybieranych) niż urzędników państwowych[28]. Warto w tym miejscu wspomnieć o badaniach prowadzonych w 1993 roku przez Katedrę Socjologii Obyczajów i Prawa ISNS UW nad etosem klasy średniej. Wśród analizowanych przez badaczy siedmiu modeli kariery życiowej, przedstawiciele nowej klasy średniej najchętniej widzieliby zarówno syna (58,9%), jak i córkę (39,3%) w roli właścicieli małej własnej firmy. Zawód pracownika biurowego nie budził zbyt dużego zainteresowania – jako atrakcyjną karierę dla córki wskazało go 8,6% badanych, dla syna zaś – 6,2% [Łaciak 1994, s. 211]. Wybory te sugerują – pisze Jacek Kurczewski – że jakie nie byłyby własne problemy z adaptacją Polaków do kapitalizmu, to gospodarka prywatna jest przez nich postrzegana jako gospodarka przyszłości, wolą też podjąć ryzyko samodzielnej aktywności gospodarczej po to, by mieć osobistą niezależność [Kurczewski 1994, s. 247].

Wyniki badań nad prestiżem zawodów z ostatnich kilku lat potwierdzają, że większość Polaków w dalszym ciągu najwyższą estymą obdarza profesje, których wykonywanie jest związane z wykształceniem wyższym, wymagające szczególnych kwalifikacji zawodowych, traktowanych jako charakterystyczne

[27] *Funkcjonowanie administracji państwowej w świetle wyników badań opinii społecznej*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, lipiec 1984, s. 10.

[28] Zob. *Prestiż zawodów*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec 1999.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

cechy zawodów inteligenckich. „Charakterystyczną cechą wcześniejszych hierarchii prestiżu było również stosunkowo wysokie uznanie dla wykwalifikowanej pracy fizycznej (jak górnik czy tokarz), a do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia – „zawodów" ministra i dyrektora, co wolno interpretować jako wyraz uznania dla przedstawicieli władzy i najwyższych urzędów państwowych; teraz natomiast jest tak, że nie może być gorzej – klasa polityczna zdeklasowała się w ocenach ogółu poniżej najprostszej pracy fizycznej i umysłowej, którą symbolizują referent i robotnik niewykwalifikowany na budowie" [Domański 2004, s. 66]. Nadal też najniżej są oceniani ludzie niekompetentni, niewykwalifikowani, których łatwo można zastąpić [Tamże, s. 67][29]. W rankingu tym zwykła urzędnicza praca – wciąż postrzegana jako nudna, źle płatna i niezbyt trudna – nie stanowi konkurencji dla innych profesji, uważanych za bardziej atrakcyjne. Warto również podkreślić, że w ostatnich latach wzrosło zaufanie społeczne do takich grup zawodowych (silnie związanych z państwem i jego instytucjami), które w latach PRL-u nie budziły zbyt dużego szacunku, tj. policji i wojska; dawna niechęć wobec przedstawicielu obu grup zawodowych ustępuje obecnie przekonaniu, że mamy do czynienia z autentycznymi gwarantami bezpieczeństwa państwa, a także honorem, jaki łączono kiedyś z pełnieniem służby publicznej[30]. W przypadku urzędników sytuacja się nie zmieniała, nadal pozostają oni na dole hierarchii społecznego poważania.

Jan Pastwa w wystąpieniu skierowanym do studentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zwracając uwagę na negatywny wizerunek urzędnika w Trzeciej RP, stwierdził: „Obywatel postrzega urzędnika raczej jako zawadę niż jako pomoc, prestiż zawodu urzędnika jest nadal bardzo niski. Państwo muszą to zmienić! Nie tylko opinię o urzędnikach, ale przede wszystkim to, co ją powoduje (…)"[31]. Wystąpienie to, skierowane do młodych ludzi, ma szczególną wymowę, gdyż niski prestiż zawodu urzędnika jest bardzo widoczny właśnie w poglądach młodego pokolenia, w tym studentów wydziałów prawa i administracji, a więc potencjalnych pracowników urzędów państwowych. Badania przeprowadzone w 2003 roku wśród 485 studentów prawa (z 14 miast w Polsce) pokazują, że za najbardziej prestiżowe uważają oni, co nie powinno dziwić, zawody sędziego i adwokata – ponad 50% badanych wskazało właśnie na nie, najmniejszym zaś poważaniem cieszył się zawód pracownika administracji publicznej, pracownika samorządu terytorialnego i pracownika organów ścigania[32]. Autorzy badań zwracają uwagę na wyraźny spadek – w stosunku do 2001 roku – prestiżu radcy prawnego wśród studentów, ale też, jak sami podkreślają, zupełny upadek poważania dla zawodu pracownika administracji publicznej (poważanie dla tych zawodów zmniejszyło się o ponad połowę).

[29] Zob. *Sprzątaczka bije ministra*, „Polityka" 2007, nr 15.

[30] Zob. *Europejski Sondaż Społeczny*, Zrealizowany przez IFiS PAN na przełomie 2006 i 2007 roku, „Polityka" 2007, nr 15.

[31] Zob. *Sprawni i przyjaźni*, „Rzeczpospolita", 07.09.1999.

[32] Zob. *Prestiż czy pieniądze? Jacy jesteśmy*, „Edukacja prawnicza" 2003, nr 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Studenci, pytani o kryteria wyboru przyszłej pracy, na pierwszym miejscu wymieniali wysokość wynagrodzenia, następnie możliwość dalszego kształcenia się, perspektywy rozwoju zawodowego, a także jasno określone kryteria awansu. Można przypuszczać, że zdaniem studentów warunki te nie są spełnione w przypadku zatrudnienia w administracji publicznej; wybierając zaś przyszły zawód, myślą przede wszystkim o takim, który łączyłby wysokie społeczne poważanie (sędzia, adwokat) z powodzeniem materialnym. Oceny i opinie prawników *in spe*, jak się okazuje, nie uległy zmianie. W badaniach ELSA powtórzonych w 2006 roku (przeprowadzono wówczas 1213 ankiet wśród studentów prawa w 15 ośrodkach akademickich) zawody pracownika administracji publicznej i pracownika samorządu terytorialnego zajęły najniższe miejsce w hierarchii prestiżu, ciesząc się niewielkim szacunkiem ankietowanych; tradycyjnie największym poważaniem darzono zawody sędziego i adwokata[33].

Interesująco w tym kontekście brzmi wypowiedź pracownika Urzędu Służby Cywilnej reprezentującego departament odpowiedzialny za promocję korpusu służby cywilnej: „Zaskoczona jestem tak niską oceną zawodu urzędnika państwowego. Urząd Służby Cywilnej regularnie przeprowadza badania opinii społecznej na temat wizerunku administracji rządowej oraz oczekiwań społecznych w zakresie doskonalenia usług świadczonych przez urzędy administracji rządowej (również w środowisku studenckim). Wyniki badań nie są tak niekorzystne jak te, podane przez studentów. (…) Wydaje mi się, że w badaniu przeprowadzonym przez ELSA nie rozróżniono kwestii administracji rządowej (służba cywilna) i administracji samorządowej. Nasze badania wypadają generalnie pozytywnie, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę fachowości i uczciwości urzędników państwowych oraz funkcjonowanie urzędów centralnych”[34]. Wyniki badań świadczące o poprawie jakości usług administracji, a także opinie podkreślające coraz większy profesjonalizm i uczciwość urzędników, są bardzo ważne. Nie spowodują one jednak, że automatycznie wzrośnie zainteresowanie młodych ludzi pracą w państwowych urzędach i instytucjach. Dopóki administracja publiczna, w tym służba cywilna, nie będą kojarzyć się z prestiżem, przewidywalną karierą, wysokimi zarobkami, to przekonywanie, że zawód urzędnika zasługuje na większe zainteresowanie i szacunek, niż rzeczywiście ma, nie wpłynie zasadniczo na zmianę poglądów młodych ludzi czy szerzej społeczeństwa. Autorzy raportu *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian* podkreślają znaczenie profesjonalnych kampanii medialnych, które wzorem innych państw (np. Holandii) mogłyby wpłynąć na poprawę wizerunku administracji w społeczeństwie i wykreować obraz administracji publicznej jako dobrego pracodawcy, zwłaszcza dla młodych ludzi[35].

[33] *Studenci prawa w Polsce 2006*, Badanie rynku przeprowadzone przez ELSA Poland wraz z IPSOS, <http://praktykiprawnicze.pl/kariera/15>.

[34] Tamże.

[35] Zob. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Warszawa 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Z przedstawionych w raporcie danych Departamentu Służby Cywilnej wynika nadto, że struktura wiekowa w urzędach jest w dużym stopniu odzwierciedleniem sytuacji na rynku pracy i konkurencyjności zatrudnienia w administracji rządowej wobec innych sektorów. Zdaniem autorów raportu widoczne są dwie tendencje: z jednej strony, sektor publiczny stanowi dla ludzi młodych pierwsze miejsce pracy, z którego jednak szybko przechodzą do pracy w sektorze prywatnym – po nabyciu doświadczenia zawodowego i umiejętności; z drugiej strony, sektor publiczny jest często wybierany jako atrakcyjne miejsce zatrudnienia przez osoby w wieku powyżej 50 lat, dla których praca w urzędzie – dzięki stabilności zatrudnienia – jest ostatnim miejscem pracy przed przejściem na emeryturę[36]. W podsumowaniu badań można przeczytać, że „(…) atrakcyjność zatrudnienia w służbie cywilnej byłaby większa, gdyby nie system wynagrodzeń, który dostosowany jest bardziej do potrzeb pracowników po 50 roku życia (50+), stąd konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań motywujących przede wszystkim młodszych pracowników”[37].

3. (Nie) Cnoty urzędnicze. Obywatele o uczciwości i rzetelności urzędników

Niski prestiż zawodu urzędnika jest jednym z elementów, które tworzą społeczny wizerunek kadr administracji. Analiza badań sondażowych nie pozostawia wątpliwości, jaki inny element dominuje w tym obrazie. Obywatele nie tylko deklarują brak zaufania do urzędników (52% twierdzi, że nie ufa urzędnikom i administracji publicznej)[38], ich pracę postrzegają jako nudną i mało kreatywną [OBOP 2000][39], ale przede wszystkim w przeważającej większości uważają, że urzędnicy każdego szczebla administracyjnej hierarchii są nieuczciwi i podatni na korupcję[40]. Przekonanie o nieuczciwości urzędników

[36] Tamże, s. 22.

[37] Tamże.

[38] Zob. *Jacy jesteśmy? Zaufanie Polaków do ludzi i instytucji publicznych oraz gotowość do współpracy*, „Komunikat z badań CBOS”, marzec 2002.

[39] Praca urzędnika i pracownika biurowego były wymieniane przez respondentów OBOP na pierwszym miejscu wśród zawodów nudnych i nieciekawych. Zob. *Polacy o zawodach*, OBOP, Warszawa, luty 2000.

[40] Zob. *Postrzeganie korupcji w Polsce*, „Komunikat z badań CBOS”, Warszawa, czerwiec 2004. Tomasz Grosse definiuje korupcję jako „nadużycie władzy publicznej dla korzyści prywatnych. Mogą to być różnego rodzaju korzyści – głównie natury pieniężnej, ale również podarunki, miejsce pracy, innego typu usługi lub dobra. Wymienione korzyści mogą zostać przyznane bezpośrednio lub w przyszłości. Mogą dotyczyć bezpośrednio danej osoby albo jego rodziny, klienteli, partii itp. Działalność wywołana przyjęciem jakiejś korzyści może być wykonywana zgodnie z prawem, np. kiedy decyzja administracyjna jest jedynie przyspieszona w wyniku łapówki lub wbrew obowiązującemu prawu. Zazwyczaj zachowania korupcyjne są lokowane na obszarze granicznym pomiędzy sektorem publicznym, tj. środowiskiem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

towarzyszyło większości Polaków także w okresie PRL-u – w raporcie CBOS z 1988 roku możemy przeczytać, że jedynie ZUS, poczta i banki zostały ocenione przez respondentów jako w zasadzie niezagrożone w sposób patologiczny łapownictwem, podczas gdy pozostałe (tj. służba zdrowia, urzędy państwowe, spółdzielnie mieszkaniowe i placówki handlowe) kwalifikowały się ich zdaniem do natychmiastowych, bardzo zdecydowanych działań uzdrawiających[41]. W sondażu tym ponad połowa respondentów (55%) odpowiedziała także twierdząco na pytanie: „Czy opinie o braniu łapówek przez pracowników tych instytucji są uzasadnione?" – chodziło o urzędy administracji państwowej. Przekonanie Polaków o nieuczciwości urzędników, o panującej w urzędach korupcji jest niepokojące tym bardziej, że staje się ono udziałem coraz większej liczby obywateli (ma charakter powszechny) i jeśli ulega zmianie, to na gorsze – w społeczeństwie rośnie bowiem przekonanie, że korupcja dotyczy wszystkich szczebli władzy i każdego z jej segmentów (sądownictwa, ustawodawstwa, administracji). Co może być jednak pocieszające w tej sytuacji, to fakt, iż tak negatywne oceny urzędników i urzędów nie znajdują odzwierciedlenia w tych badaniach, gdzie respondenci mówią o osobistych doświadczeniach związanych z załatwianiem urzędowych spraw.

Cnota uczciwości ma w przypadku urzędników szczególnie znaczenie, jest podstawą społecznego zaufania do przedstawicieli tego zawodu i instytucji, które reprezentują – urzędu, państwa. Od urzędników, będących sługami państwa i obywateli, wymaga się jej bardziej niż od przedstawicieli innych grup zawodowych – podobnie jak bezinteresowności i działania w interesie publicznym. Znacznie surowiej też społeczeństwo ocenia zachowania urzędników, gdy normy te naruszają. Wyniki badań opinii publicznej wskazują, że niereализowanie przez urzędników powyższych cnót spotyka się z krytyką i negatywnymi ocenami społeczeństwa. Większość obywateli jest przekonana, że urzędnicy czerpią korzyści z pełnionych funkcji – w 1995 roku opinię taką wyrażało 51% respondentów, w 1999 roku odsetek ten wzrósł do 62%[42]. Powszechne jest też przekonanie, że urzędnicy państwowi wyższego szczebla biorą łapówki za „załatwienie" różnych spraw (74%), że wykorzystują stanowiska publiczne, by zapewnić posady swoim znajomym, bliskim lub krewnym (84% wskazań) – ponad połowa badanych jest także przekonana, że zjawisko to ma charakter nagminny (58%).

---

politycznym lub urzędniczym, które dysponuje odpowiednim wpływem na decyzje w zakresie dóbr publicznych, a podmiotami gospodarczymi (prywatnymi, publicznymi, krajowymi, zagranicznymi), które w sposób niezgodny z prawem chcą uzyskać wpływ na tę decyzję. Dlatego niektórzy specjaliści wymieniają dwa typy korupcji: na urzędzie oraz polityczną, jako dwa najczęściej spotykane środowiska podlegające tej patologii". T. Grosse, *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000.

[41] Zob. *Jak ludzie oceniają pracę instytucji?*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, grudzień 1988, s. 22.

[42] *Korupcja w życiu publicznym*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, listopad 1999.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Od połowy lat dziewięćdziesiątych jest również widoczna radykalizacja poglądów społeczeństwa na temat korupcji, występującej na różnych szczeblach władzy. O ile do połowy lat dziewięćdziesiątych wyniki badań CBOS wskazywały na powszechne przekonanie o korupcji w administracji centralnej czy urzędach centralnych, to w kolejnych latach nastąpił wyraźny wzrost tego typu ocen także wobec władz samorządowych[43]. Autorzy raportu CBOS z 1998 roku w podsumowaniu badań z pewnym zaskoczeniem i troską stwierdzają: „Widocznie lepiej znane respondentom sprawy lokalne przedstawiają się znacznie gorzej pod tym względem niż do tej pory sądzono[44]. Paweł Swianiewicz, pisząc o przyczynach wyraźnego pogorszenia opinii o działalności władz samorządowych w połowie lat dziewięćdziesiątych, wskazuje na lawinowo rosnącą liczbę krytycznych informacji podawanych przez media, np. o nieprawidłowościach związanych z prywatyzacją, dzierżawami, pozwoleniami na budowę, przydziałami mieszkań komunalnych czy zatrudnieniem w urzędach członków rodzin [Swianiewicz 2001]. Coraz częściej w debacie publicznej zaczął być także podnoszony problem jakości kadr samorządowych. Pojawiały się opinie, że poziom usług administracji samorządowej jest niezadowalający, na co istotny wpływ mają upolitycznienie i brak wykwalifikowanych kadr urzędniczych: „Nie oceniam źle całej administracji samorządowej, lecz duża jej część długo jeszcze będzie nabywała wiedzę i umiejętności niezbędne w nowej sytuacji. Wymiana kadry urzędniczej z prawnego punktu widzenia byłaby bardzo trudna. (…) Należy się jednak zastanowić, czy takie działanie nie byłoby zasadne – czy w krótkim okresie czasu udałoby się zatrudnić wystarczająco dużą liczbę młodych urzędników, znających tajniki administrowania życiem publicznym w społecznościach lokalnych i regionalnych? Można rozważyć wprowadzenie ostrzejszych kryteriów przy doborze personelu urzędniczego, gdyż dotychczas wymogi te nie są sprecyzowane w sposób przejrzysty" [Wróbel 2004].

Podobne zastrzeżenia i wątpliwości sformułowano w podsumowaniu wyników badań nad kapitałem ludzkim i polityką zatrudnienia w urzędach samorządowych – badania były prowadzone w województwie łódzkim w 2004 roku [Mordel 2004/2005]. Pokazują one, że prawie jedna czwarta pracowników samorządowych, zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, nie posiada wyższego wykształcenia (w urzędach gminnych prawie połowa), choć jest to wymóg ustawowy; nie posiada go także ponad 60% pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych. Ponadto przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie przewidują dla żadnych stanowisk, nawet „urzędniczych", wymogu odpowiedniego stażu pracy na stanowiskach merytorycznych w administracji publicznej ani też odbycia, wydawałoby się koniecznej, służby przygotowawczej. W konsekwencji, pisze Tomasz Mordel, mamy do czynienia z dużą liczbą zaskarżanych przez obywateli decyzji admi-

[43] Zob. *Uczciwość i rzetelność zawodowa*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń 1998.

[44] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nistracyjnych, które są utrzymane w mocy przez organy odwoławcze: „Sposób unormowania wymagań kwalifikacyjnych pracowników urzędów samorządowych może z jednej strony powodować zatrudnianie osób nie na podstawie wiedzy, kompetencji czy doświadczenia, ale kryteriów pozamerytorycznych, które nie gwarantują – co oczywiste – należytego wypełniania obowiązków związanych z określonymi stanowiskami, zwłaszcza «urzędniczymi». Tym być może należałoby tłumaczyć znaczną liczbę podważanych decyzji i postanowień organów samorządowych (…) średnio około 50% zaskarżonych decyzji i postanowień organów pierwszej instancji z zakresu zadań własnych utrzymywanych jest w mocy przez organ odwoławczy, a zasadniczą przyczynę odwołań stanowi naruszenie prawa materialnego. W świetle zasady przynajmniej formalnej praworządności wynik ten czyni pytanie o gwarancje profesjonalizmu samorządowych kadr dramatycznie aktualnym" [Mordel 2004/2005]. Krytyka administracji samorządowej była często obecna w wypowiedziach Rzecznika Praw Obywatelskich Andrzeja Zolla, który w corocznych sprawozdaniach dokonuje oceny funkcjonowania państwa i jego instytucji. Poczynione przez ombudsmana spostrzeżenia wydają się istotne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę fakt, że ich podstawą są skargi wpływające do Biura RPO. Obywatele często skarżą się w nich na ograniczanie prawa do informacji, na zaniechanie działania bądź celowe opóźnienie prowadzonych spraw, niewłaściwe stosowanie przepisów czy brak należytej staranności urzędników. Do najważniejszych problemów nękających samorząd lokalny rzecznik zaliczył: korupcję, upolitycznienie, a właściwie upartyjnienie lokalnej administracji, a także nieprofesjonalne kadry odpowiedzialne m.in. za błędy i uchybienia powodujące, że „obywatel czuje się w najbliższym mu urzędzie jak intruz przeszkadzający w wykonywaniu pracy (…)" [Zoll 2004][45]. Zdaniem rzecznika jednym ze sposobów naprawy tej sytuacji jest stworzenie czytelnych, podobnych do zasad zawartych w ustawie o służbie cywilnej, przepisów, które będą określać kwalifikacje, sposób i gwarancje zatrudnienia pracowników samorządowych. „Konsekwencja w przestrzeganiu i stosowaniu tych reguł stworzy prawne podstawy do zdyscyplinowania aparatu urzędniczego oraz zmiany postawy urzędników wobec obywateli" [Tamże].

Negatywny obraz urzędników samorządowych wyłania się także z badań Fundacji im. Stefana Batorego [Kubiak 2002]. Ponad jedna trzecia respondentów twierdziła, że urzędnicy są przekupni, a wręczenie prezentu lub łapówki przyspiesza załatwienie urzędowej spraw (34%). Co dziesiąty z badanych przyznał się do wręczenia łapówki w urzędzie, jako powód wymieniając np. możliwość przyjęcia do pracy, awans, przyspieszenie załatwienia sprawy, wydanie dokumentów czy różnego typu zezwoleń (na budowę, zmiany warunków

[45] Zob. *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka, 4 listopada 2003 roku, Kancelaria Senatu, Warszawa 2004.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

zabudowy, sprzedaż gruntów). Prawie połowa respondentów uważała, że urzędnicy samorządowi załatwiają sprawy wtedy, gdy ma się znajomości i protekcję (49%), a co trzeci z badanych przyznał, że zetknął się z protekcją i nepotyzmem w urzędach. Co ciekawe, sami urzędnicy nie traktują nepotyzmu jako naruszenia zasad etyki zawodowej – ponad 30% uważa, że nie ma nic złego w zatrudnianiu w urzędzie bliskich lub krewnych. Uzasadniając swoje poglądy w tej kwestii, powoływali się na sprawdzoną praktykę firm prywatnych [Tamże, s. 30].

Złe opinie o urzędnikach, przekonanie o powszechnej wśród nich korupcji, dla wielu komentatorów wydarzeń politycznych, a także badaczy życia społecznego osiągnęły apogeum w 2004 roku. W raporcie CBOS *Postrzeganie korupcji w Polsce* pojawiło się nawet stwierdzenie, że społeczne przekonanie o wszechogarniającej korupcji „nie może być już chyba głębsze. Przekłada się ono na brak zaufania do instytucji publicznych. Funkcjonariusze publiczni tak na szczeblu lokalnym, jak i centralnym, parlamentarzyści oraz inni politycy postrzegani są jako osoby przekupne, dbające wyłącznie o swoje sprawy lub interes własnego ugrupowania[46]. Wyniki badań wskazywały nadto, że dla zdecydowanej większości respondentów (94%) korupcja stanowi poważny problem społeczny, a 77% badanych uważało, że urzędnicy państwowi czerpią korzyści ze sprawowanych funkcji; wzrosła także w porównaniu z poprzednimi latami liczba ankietowanych, którzy uważali, że łapówkarstwo i nepotyzm są powszechne w urzędach państwowych i wśród polityków[47]. Wśród wydarzeń, które miały wpływ na tak radykalny wzrost ocen negatywnych, wymienia się m.in. sprawę Lwa Rywina (2002 r.). Związane z nią prace Sejmowej Komisji Śledczej upubliczniły korupcyjne mechanizmy rządzące sceną polityczną; ujawniły jednocześnie rzeczywiste sposoby podejmowania decyzji politycznych i powiązania między politykami, urzędnikami oraz biznesmenami. Powszechne stało się przekonanie, że korupcja objęła swoim zasięgiem także procesy stanowienia prawa, sięgając (godząc) tym samym w podstawy państwa[48].

Negatywne opinie społeczeństwa o korupcji urzędników umocniły się: w 2006 roku należeli oni do najgorzej ocenianej pod względem uczciwości

[46] Zob. *Postrzeganie korupcji w Polsce*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, czerwiec 2004.

[47] Warto podkreślić, że opinie o skali korupcji były dość zgodne i niezbyt zróżnicowane ze względu na cechy położenia społecznego ankietowanych. W badaniach CBOS z 2000 roku odnotowano, że we wszystkich grupach demograficznych i społeczno-zawodowych oraz wśród osób o odmiennych poglądach politycznych przeważa opinia o dużym rozpowszechnieniu korupcji wśród urzędników państwowych. Przekonanie takie najczęściej wyrażają badani pracujący na własny rachunek (74%), a spośród osób biernych zawodowo – bezrobotni (73%). Ankietowani z wyższym wykształceniem (41%), zwłaszcza zaś przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji (47%) częściej niż pozostali oceniają, że wprawdzie korupcja istnieje, ale dopuszcza się jej niewielu urzędników. Zob.: *Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, lipiec 2000.

[48] Zob. *Postrzeganie korupcji w Polsce*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

grupy zawodowej. Wśród 23 profesji, wymienionych w rankingu CBOS, urzędnicy administracji samorządowej uplasowali się na 17. pozycji, a urzędnicy państwowi wyższego szczebla zajęli 21. miejsce – gorzej od nich społeczeństwo oceniło tylko parlamentarzystów i polityków[49]. Znamienne, że parlamentarzyści, pytani o środowiska czy grupy narażone w Polsce na korupcję, do tych najbardziej zagrożonych zaliczyli służbę celną, polityków szczebla lokalnego i administrację publiczną – wszystkich szczebli, na samym końcu zaś, jako grupę najmniej zagrożoną korupcją, wskazali na siebie, tj. polityków szczebla krajowego [Kurczewski 1999, s. 271]. Opinie te potwierdzają tezę o występowaniu zjawiska ponadpartyjnej solidarności polityków, wymierzonej przeciwko opinii publicznej i społeczeństwu obywatelskiemu [Kamiński 1997]. Jacek Kurczewski, analizując przyczyny korupcji w Polsce, poddaje ocenie środowisko parlamentarzystów, charakteryzując warunki, które towarzyszyły formowaniu się elit politycznych na początku transformacji. Ówczesna władza rekrutowała się z ludzi nowych, nieznających się wzajemnie, ale też mało znanych szerszej publiczności. Dawni działacze Solidarności – teraz w roli parlamentarzystów, uczyli się działania na rzecz państwa, wobec którego jeszcze niedawno stanowili opozycję; z kolei elity postkomunistyczne przechodziły swoisty trening dostosowania się do warunków, w których władza przestała być monopolistyczna, arbitralna i niekontrolowana przez społeczeństwo. Każdy z tych typów doświadczeń politycznych nie stanowił dobrych rekomendacji do działania w demokratycznych instytucjach, a granica między tym, co prywatne, a tym, co publiczne, była dla jednych i drugich czymś umownym. „Bez istnienia takiej granicy trudno jednak ograniczyć korupcję, zwłaszcza że demokracja w gospodarce rynkowej wymaga od uczestników operowania środkami prywatnymi dla prowadzenia gry publicznej. Tych środków przeważnie nie było (...). Moralne prawo do udziału w grze politycznej rozmijało się z zasobami finansowymi. Stąd wymuszony przez okoliczności niezdrowy alians między tymi, którzy gotowi byli środki zaoferować dla realizacji swoich partykularnych interesów, a tymi, którzy potrzebowali tego wsparcia po to, by realizować interesy publiczne" [Kurczewski 2000, s. 2]. Analiza źródeł korupcji, wyjaśnienia jej przyczyn (czasem prozaicznych), wydają się mieć niewielkie znaczenie dla tych, którzy nieuczciwości urzędników doświadczają na co dzień lub są o niej przekonani (a takich osób jest coraz więcej).

Wyniki sondaży z ostatnich dwóch lat potwierdzają wzrost negatywnych ocen elit politycznych i urzędników, np. zdecydowana większość obywateli jest przekonana, że układy i znajomości decydują o zamówieniach publicznych i kontraktach (74%), a korzystną decyzję można „załatwić" w każdym wysokim urzędzie państwowym i gminie (75%)[50]. Istotne w kontekście powyższych

[49] *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec 2006.

[50] Zob. *Korupcja po polsku*, Raport TNS OBOP, styczeń 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wyników wydaje się jednak to, że ci sami respondenci – wyrażając przekonanie o powszechnej nieuczciwości i skorumpowaniu urzędników – na pytanie, czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy słyszeli o sytuacji, w której ktoś z rodziny lub znajomych był zmuszony dać łapówkę, by załatwić jakąś sprawę, w większości udzielali odpowiedzi negatywnej – 69% nie spotkało się z tego typu sytuacją, a 29% udzieliło odpowiedzi twierdzącej[51]. Rozbieżność między powszechnym przekonaniem obywateli o nieuczciwości i korupcji urzędników a osobistym doświadczeniem respondentów w tym zakresie dokumentują także wyniki badań CBOS z października 2007 roku. Wśród osób będących w okresie 12 miesięcy klientami różnych państwowych urzędów (55%) prawie 95% twierdziło, że nie spotkało się z sugestią wręczenia prezentu lub łapówki w celu załatwienia lub przyspieszenia sprawy, 5% wyraziło pogląd przeciwny, uważając, że sugestie czy propozycji łapówki pojawiają się najczęściej w urzędach gminy i urzędach miasta[52]. Przyjmując zastrzeżenie, że ludzie nie chcą lub boją się informować o tego typu sytuacjach czy zdarzeniach, i tak różnica wyników wydaje się znacząca.

Janusz Czapiński również zwraca uwagę na widoczną w badaniach rozbieżność między powszechnym przekonaniem Polaków o korupcji a osobistym doświadczeniem respondentów w tej materii. W podsumowaniu badań *Urzędnik państwowy w oczach obywatela* pisze: „Zadziwiająco pozytywnie w świetle głośnych ostatnio dyskusji prasowych, radiowych i telewizyjnych, a także politycznych na temat korupcji wypadają urzędnicy administracji rządowej w wymiarze uczciwości [5% respondentów PBS twierdziło, że spotkało się z propozycją wręczenia łapówki w urzędzie – *przyp. J.A.*]. Czy rzeczywiście mają oni aż tak czyste ręce, a opinia publiczna i dziennikarze idący jej śladem rozmijają się z prawdą, zarzucając administracji państwowej rażący stopień skorumpowania? Rozstrzygnięcie, który z tych wizerunków jest prawdziwy, jest w zasadzie niemożliwe, jako że nie ma trafnych, obiektywnych statystyk przekupstwa w rejestrach policyjnych, prokuratorskich i sądowych. Zdani jesteśmy zatem wyłącznie na dane sondażowe. A tu obserwujemy następującą prawidłowość: gdy pytamy ludzi o opinię, to zakres korupcji wydaje się ogromny; gdy zaś pytamy o zachowania, a więc konkretne przypadki przekupstwa lub oczekiwania łapówki, z którymi respondent osobiście się spotkał – wskaźnik powszechności korupcji i podatności na korupcję gwałtownie spada”[53]. Zdaniem

[51] Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na podobne pytanie zadane prawie 20 lat temu, tj. w 1988 roku, 35% respondentów CBOS udzieliło odpowiedzi, że zetknęło się osobiście (lub osoba w najbliższym otoczeniu) z propozycją wręczenia łapówki. Zob. *Opinie o urzędach, urzędnikach i funkcjonowaniu administracji*, „Komunikat z badań CBOS”, styczeń 1988.

[52] *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, „Komunikat z badań CBOS”, Warszawa, październik 2007.

[53] Zob. *Urzędnik Państwowy w oczach obywatela*, Raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez Pracownię Badań Społecznych na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie osób dorosłych i celowej próbie interesantów urzędów centralnych i wojewódzkich, listopad 1999.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Czapińskiego skala korupcji wśród urzędników administracji publicznej jest w Polsce prawdopodobnie niewielka, ale stanowi zjawisko groźne ze względu na wagę spraw, miejsce i rangę urzędników, których dotyczy. Z kolei autorzy raportu *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową* – badania dotyczyły zagrożenia korupcją w dwóch wymiarach administracji rządowej, tj. zarządzaniu naborem i selekcją kadr, zwłaszcza na wyższe stanowiska oraz zarządzaniu procesem stanowienia polityki, szczególnie przygotowywaniem projektów ustaw i rozporządzeń – podkreślają, że w dziedzinie zarządzania kadrami zagrożenie korupcją zwiększyło się od 2001 roku, zwłaszcza zaś od 2006 roku: „Wprawdzie prezentowane badania obejmują analizę korupcji w tylko jednym aspekcie, to jednak należy podkreślić, że zawłaszczenie państwa i korupcja wysokiego szczebla mogą mieć bardzo szkodliwe konsekwencje dla ustroju państwa, gospodarki i społeczeństwa jako całości. Co jeszcze ważniejsze, korupcja wysokiego szczebla sprowadza się w efekcie do «prywatyzowania państwa»”[54]. Oznacza to, że niektórzy członkowie klasy politycznej oraz osoby zajmujące wysokie stanowiska w administracji wykorzystują system polityczny do zapewnienia sobie osobistych korzyści kosztem społeczeństwa. Z tego właśnie względu korupcja wysokiego szczebla może służyć za przykład nieuczciwości dla wszystkich pozostałych członków społeczeństwa[55].

Nie podejmując się w tym miejscu dyskusji ani oceny skali korupcji w Polsce, zagadnienie to jest przedmiotem wielu prac i analiz, warto wspomnieć, że odpowiedzi na pytanie: „Ile jest korupcji w Polsce?” Jacek Kurczewski proponuje szukać w wynikach badań wskazujących na odsetek osób mających zaufanie do różnych instytucji publicznych: „(…) co odzwierciedla wypadkową różnych wskaźników szczegółowych, można też odpowiedzieć porównawczo, wskazując na oscylujące między 43. a 44. miejsce Polski wśród prawie setki porównywalnych w rankingach TI krajów świata. Taka odpowiedź jest dużo bardziej dokładna niż pozornie ścisłe statystyki udowodnionych przypadków przekupstwa urzędników publicznych” [Kurczewski, Łaciak 2000, s. 164]. Prawdopodobnie jest też tak, jak pisze Anna Kubiak, że od 2000 roku korupcja na poziomie zwykłych obywateli ustabilizowała się. Oznacza to, że około 14––17% obywateli przyznaje się do wręczania łapówek (służba zdrowia wymieniana jest na 1. miejscu, urzędy centralne są na 3., gminne, powiatowe i wojewódzkie na 4. – wśród jedenastu ocenianych pomiotów życia społecznego), a około 20% deklaruje, że osobiście zna osoby, które biorą łapówki [Kubiak 2005, s. 25]. Z kolei Jacek Wasilewski podkreśla, że choć korupcja jest w Polsce problemem i wymaga radykalnych działań, to – jak pokazują badania – nie jest tak wszechobecna, jak głoszą obiegowe sądy: „Wbrew rozpowszechnionej

[54] P. Heywood, J. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, <http://www.calculemus.org/lect/10metod/SP_korupcja.pdf>.

[55] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

opinii nie wszyscy dają i nie wszyscy biorą łapówki. (…) Powszechność sądów o wszechobecnej korupcji, choćby nieuzasadnionych, jest faktem społecznym i wymaga zastanowienia, tym bardziej, że nie biorą się one z niczego i są ważnym elementem życia społecznego" [Wasilewski 2002, s. 199].

Dominujące w społeczeństwie przekonanie o powszechności korupcji nie pozostaje bez wpływu na ocenę funkcjonowania państwa i jego instytucji – generuje nieufność wobec władz publicznych, buduje przekonanie o państwie, które służy wyłącznie realizacji prywatnych bądź grupowych interesów. Przekonanie to ogranicza także możliwość „przebicia się" do świadomości zbiorowej tych wszystkich działań/informacji (np. wspominanych już programów „Przyjazna Administracja", „Przyjazny Urząd", „Przejrzysta Polska"), które mają na celu poprawę funkcjonowania administracji, a dzięki temu również poprawę wizerunku urzędników czy – szerzej – służb publicznych[56]. Jacek Wasilewski, podkreślając znaczenie opinii publicznej jako narzędzia walki z korupcją, zwraca uwagę nie tylko na konieczność informowania czy nagłaśniania przypadków korupcji, ale też na rolę ostracyzmu, który powinien stymulować utrzymanie wysokiego poziomu „przyzwoitości" kadry administracyjnej [Tamże]. Stwierdza jednocześnie, że zadanie to nie wydaje się zbyt łatwe, gdyż jak pokazują wyniki badań, widoczny jest duży liberalizm opinii publicznej w ocenie nieetycznych zachowań urzędników, np.: 78% respondentów uważa, że urzędnik powinien sam zrezygnować ze stanowiska w przypadku przyjęcia łapówki; 66% badanych uważa, że powinien on zrezygnować ze stanowiska, gdy popełnił oszustwo podatkowe; a połowa badanych domaga się dymisji w sytuacji udowodnienia kłamstwa (51%). „W tym samym badaniu – pisze Wasilewski – na pytanie, czy wysoki urzędnik państwowy, przeciwko któremu toczy się śledztwo, powinien ustąpić ze stanowiska, 50% badanych odpowiedziało – nie, dopóki nie skaże go sąd. Skądinąd słuszna zasada domniemania niewinności kłóci się tu z zasadą szczególnej odpowiedzialności osób piastujących stanowisko publiczne" [Tamże, s. 196–197]. Wasilewski trafnie też zauważa, że rygorystyczne wymogi uczciwości, rzetelności i odpowiedzialności, kierowane pod adresem klasy politycznej, nie kłócą się – w opinii wielu Polaków – z przyzwoleniem na piastowanie funkcji publicznych przez osoby o wątpliwej kondycji moralnej [Tamże, s. 197]. Podobnie sytuację tę ocenia Janusz Mariański, kiedy pisze o erozji moralnej polskiego społeczeństwa, o zacieraniu granic między dobrem a złem i dezorientacji moralnej Polaków: „W świetle badań

[56] Akcja społeczna „Przejrzysta Polska", prowadzona od 2004 roku przez „Gazetę Wyborczą", ma na celu promowanie dobrych praktyk w administracji publicznej, a konkretnie – wspieranie inicjatyw sprzyjających przejrzystości i sprawnemu działaniu samorządu lokalnego. Decydujące się na udział w akcji jednostki samorządowe miały w swoich działaniach realizować sześć głównych zasad dobrego rządzenia: przejrzystości; partycypacji społecznej; przewidywalności; rozliczalności; fachowości; oraz braku tolerancji dla korupcji. W 2005 roku do akcji zgłosiło się ok. 800 samorządów, z czego połowa ukończyła program i otrzymała certyfikat.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

socjologicznych można stwierdzić, że moralność większości Polaków nie ma charakteru pryncypialnego, nie opiera się na oczywistości tego, co etyczne. Przywiązanie do ogólnych, uniwersalnych wartości i norm ma ograniczony charakter. Normy są względne, to znaczy jednostka czuje się z nimi związana w zależności od określonej sytuacji. (...) Wzmacnia się erozja świadomości społecznej Polaków. Najbardziej zaskakujące i jednocześnie dowodzące moralnego «psucia się» polskiego społeczeństwa są opinie aprobujące łapownictwo. Część społeczeństwa uważa, że dzięki temu udaje się «załatwić» sprawy dotyczące leczenia (43%), pracy (23%), wymiaru sprawiedliwości (11%)" [Mariański 2001, s. 36]. Z kolei Jacek Kurczewski, niepoprzestając na ocenie nastrojów społecznych jako „niesprzyjających postawom legalistycznym", wskazuje na frustrację znacznej części społeczeństwa, która przybrała na sile w drugiej dekadzie postkomunistycznej. Jej przyczyn upatruje w lękach Polaków, coraz silniej odczuwających zróżnicowanie majątkowe współobywateli, a nade wszystko mających poczucie pogłębiającego się braku równości szans w wyścigu o poprawę warunków życia. Lęk ów, podsycający klimat niezadowolenia i niechęci wobec tych, którym się udało, sprzyja także tolerancji wobec rozmaitych zachowań naruszających porządek prawny, a przede wszystkim uważanych za „wilcze prawo szarego człowieka", który traci swoje szanse w wyścigu o poprawę warunków. Stąd m.in. tolerancja wobec dość powszechnego wyłudzania zasiłków, drobnych kradzieży mienia czy do naciągania, kombinowania [Kurczewski 2009, s. 162]. W sytuacji niekontrolowanego awansu społecznego – pisze Kurczewski – zakres „szarego człowieka" znacznie się poszerza, a drobna, choć groźna przestępczość ludu znajduje paralelę w „przekrętach" ludzi ulokowanych na wyższych szczeblach drabiny społecznej [Tamże].

Kończąc wątek korupcji urzędniczej, warto też wspomnieć o wynikach ogólnopolskiego sondażu CBOS z 2004 roku na temat zawodów zaufania publicznego, który potwierdza niski poziom zaufania społecznego do urzędników, a także niską ocenę ich kondycji moralnej[57]. Nie zagłębiając się w tym miejscu w dyskusje i analizy prawne dotyczące warunków, jakie powinna spełniać dana profesja, by można było ją uznać za „zawód zaufania publicznego"[58]; formalnie, na mocy ustawy, status ten – wraz z prawem do tworzenia korporacyjnego samorządu – ma w Polsce 16 zawodów; wśród profesji prawniczych są to: adwokaci, notariusze, radcowie prawni, doradcy podatkowi i komornicy; w grupie zawodów medycznych: lekarze, aptekarze, pielęgniarki, położne, ale też weterynarze i diagnostycy laboratoryjni; od niedawna możliwe stało się powołanie

[57] Zob. *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, kwiecień 2004, s. 1.

[58] Zob. szerzej W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 roku, Warszawa 2002.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

samorządu zawodowego psychologów; wśród zawodów technicznych: inżynierowie budowlani, urbaniści i architekci[59]. Z badań przeprowadzonych przez CBOS wynika, że istnieje „społeczna lista" zawodów zaufania publicznego, która – choć podobna do „ustawowego katalogu" – z jednej strony, zawiera profesje w nim pominięte; z drugiej zaś, pomija lub odmawia społecznego zaufania zawodom, które powinny się nim cieszyć.

Dla większości respondentów status zawodu zaufania publicznego oznacza, że od osób, które go wykonują, oczekuje się nie tylko wyższych standardów etycznych i moralnych, lecz także wysokiej jakości świadczonych usług. Uważają oni ponadto, że praca tych osób powinna mieć doniosłe znaczenie dla ogółu społeczeństwa; co istotne – zdaniem zdecydowanej większości badanych – obowiązkowa przynależność do korporacji zawodowej nie jest immanentną cechą tego typu zawodów. Respondentom przedstawiono także definicję zawodu zaufania publicznego („zawód, który jest istotny dla ogółu społeczeństwa i charakteryzuje się: szczególną więzią zaufania między klientem a osobą wykonującą dany zawód; obowiązkową tajemnicą zawodową; nienaganną postawą moralną i etyczną osób wykonujących taki zawód; wysokim poziomem jakości świadczonych usług; zorganizowaniem się osób wykonujących ten zawód w obowiązkowym samorządzie zawodowym") oraz listę dwudziestu sześciu zawodów posiadających status takiego zawodu lub ubiegających się o to. Poproszono o wyrażenie opinii, czy zawodom tym powinien taki status przysługiwać. I tak, zdaniem badanych, status zawodu zaufania publicznego powinien przysługiwać zawodom medycznym: lekarz (94% wskazań), pielęgniarka i położna (88%); prawniczym, takim jak: notariusz (87%), adwokat (87%), radca prawny (87%), ale też zawodom takim, jak np.: psycholog (85%), tłumacz przysięgły (85%), farmaceuta (84%), dziennikarz (80%), doradca podatkowy (77%), diagnosta laboratoryjny (75%), makler giełdowy (59%), komornik (58%), architekt (58%) czy fizjoterapeuta (55%)[60]. Na marginesie można tylko dodać, że ponad jedna trzecia

[59] Na ogół podaje się dwa przymioty tego typu profesji. „Po pierwsze, polegają one na świadczeniu pomocy obywatelom – z reguły w sytuacji zagrożenia rozmaitych dóbr osobistych. Dobra te, prócz wymiaru indywidualnego, muszą być uznane za cenne społecznie – dlatego ochrona ich realizacji jest traktowana jako funkcja publiczna. Po drugie, wykonywanie zawodów zaufania publicznego wiąże się z uzyskiwaniem informacji dotyczących życia prywatnego, a niekiedy nawet intymnego. Stąd bierze się konieczność zapewnienia gwarancji zaufania dla usługobiorcy. To właśnie uzasadnia zastosowanie wobec tych profesji szczególnych regulacji. Polegają na prawie do organizowania się w struktury korporacyjne: przymusowe (osoby do nich nie należące nie mogą wykonywać określonego zawodu) i zamknięte (członkostwo jest sformalizowane i związane ze spełnieniem precyzyjnych wymogów w postaci egzaminów zawodowych, certyfikatów, odbytych praktyk itp.)". Zob. *Zawody zaufania publicznego*, „Polityka" 2006, nr 23.

[60] Lista 26 zawodów przedstawionych respondentom: lekarz, pielęgniarka i położna, notariusz, adwokat, radca prawny, psycholog tłumacz przysięgły, farmaceuta, dziennikarz, doradca podatkowy, diagnosta laboratoryjny, pracownik socjalny, biegły rewident, inżynier budownictwa, lekarz weterynarii, makler giełdowy, rzecznik patentowy, komornik, architekt,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

badanych uznała, że status zawodu zaufania publicznego powinien przysługiwać takim zawodom, jak kominiarz i kosmetolog, a 18% było skłonnych przyznać go florystom.

Respondentów zapytano również, czy – oprócz zawodów wymienionych w pytaniu – status zawodu zaufania publicznego powinien przysługiwać jeszcze jakimś innym profesjom? Odpowiedzi twierdzącej udzieliło 35%, a wśród wymienianych zawodów najczęściej pojawiały się: wykładowca, wychowawca, pedagog (11% ogółu badanych), policjant (7%), ksiądz, duchowny (5%), polityk, poseł, prezydent, premier, członkowie rządu (4%), sędzia (4%), prokurator (2%). Jeden procent badanych wymienił urzędnika państwowego, pracownika administracji państwowej, rządowej, a także urzędnika gminnego, burmistrza, wójta, administrację lokalną, radnych. Jeśli dołączymy do powyższych wyników również te, pochodzące z odpowiedzi na pytanie o skojarzenia związane z określeniem „zawód zaufania publicznego", kiedy to ponad jedna czwarta ankietowanych (28%) podawała nazwy różnych konkretnych zawodów i tylko 2% łączyło ten termin z „osobą pełniącą służbę publiczną, sprawującą urząd publiczny", a 1% wskazał „urzędnika" – to wydają się one dopełniać negatywny społeczny wizerunek urzędniczej profesji[61]. W tym kontekście warto przytoczyć fragment wyroku Sądu Najwyższego z marca 1991 roku, w którym sformułowano oczekiwania, jakim powinny sprostać osoby, wykonujące zawód urzędnika państwowego i wskazano na tę profesję jako szczególnie ważną ze względu na zaufanie społeczne: „Istnieją zawody, z którymi wiąże się szczególny stopień społecznego zaufania i dla pełnienia których niezbędne jest przestrzeganie szczegółowych reguł godnego zachowania się, a zachowanie to może odnosić się również do sfery życia prywatnego i rodzinnego. (…) Są to zawody i stanowiska, z którymi wiąże się szczególny stopień społecznego zaufania np. stanowisko urzędnika państwowego. Od osób zajmujących tego rodzaju stanowiska wymaga się czegoś więcej, niż tylko formalnego realizowania obowiązków służbowych. Muszą one świecić przykładem" [Błaś, Boć, Jeżewski 2003, s. 281].

---

fizjoterapeuta, syndyk, informatyk, urbanista, kominiarz, kosmetolog, kosmetyczka, florysta. Zob. *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego*, jw., s. 6.

[61] Respondenci zapytani, czy zawód zaufania publicznego powinien się charakteryzować jeszcze jakimiś innymi cechami, nieuwzględnionymi w pytaniu, wymieniali spontanicznie takie cechy, jak: odpowiednie przygotowanie zawodowe – wykształcenie, kwalifikacje (7%); autorytet społeczny, zaufanie społeczne, dobra opinia (6%); prospołeczna motywacja i działanie (6%); pozytywne nastawienie do klienta – otwartość, szacunek (4%); umiejętności interpersonalne – komunikatywność (2%); skuteczność działania – zdolności kierownicze, konsekwencja (1%); walory intelektualne – inteligencja, bystrość (1%); obiektywizm, bezstronność, niezależność (1%); dostępność usług dla ogółu (1%); wysoka kultura osobista, uprzejmość (1%); doświadczenie, duża praktyka (1%); religijność, bycie wierzącym (1%); odpowiedni wygląd – atrakcyjność, dbałość o wygląd (1%); równe traktowanie ludzi, klientów (1%); apolityczność, bezpartyjność (1%); powołanie, zaangażowanie w pracę (1%). Tego rodzaju dodatkowe cechy wymieniło ogółem 28% badanych. Zob. Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

4. Urzędy i jakość świadczonych usług

Na niski prestiż zawodu urzędnika oraz przekonanie większości obywateli o korupcji w urzędach i nieuczciwości urzędników nakładają się opinie Polaków o bardzo przeciętnej jakości usług świadczonych przez urzędy. Według danych *Diagnozy Społecznej 2005* około 60% Polaków – którzy załatwiali jakąś sprawę urzędową w roku prowadzenia badań, czyli w 2004 – spotkało się z trudnościami, które uniemożliwiały szybkie i sprawne przeprowadzenie sprawy, a 15% deklarowało, że często spotyka się z tego typu problemami w urzędach. Ponad połowa badanych (52%) twierdziła, że aby załatwić sprawę urzędową, zmuszeni byli odwołać się do znajomości lub „innych sposobów", przy czym około 7% deklarowało, że musieli to robić „często". Ponadto 55% ankietowanych (spośród tych, którzy w ostatnich miesiącach załatwiali jakąś sprawę w urzędzie) zgodziło się ze stwierdzeniem, że czuli się w urzędzie bezsilni i upokorzeni (w tym 8,3% często)[62]. Z kolei w badaniach przeprowadzonych przez CBOS w 2006 roku więcej niż połowa respondentów (55%) twierdziła, że urzędy działają niesprawnie i nie załatwiają w terminie powierzonych spraw; 47% ankietowanych formułowało zarzut, że urzędnicy nie troszczą się o rozwiązywanie problemów klientów, i praktycznie taka sama grupa ankietowanych (46%) uważała, że struktura urzędów, w tym system informacji, nie pozwalają klientom na sprawne poruszanie się w urzędach[63]. Nieco tylko lepiej oceny te wypadły rok później [CBOS 2007] – 40% respondentów wyraziło pogląd, że jakość usług urzędów jest zła (31% raczej dobra, 19% dobra, 1% idealna), ale prawie połowa (44%) ankietowanych była nadal przekonana, że urzędnicy nie angażują się w pracę i zbyt mało uwagi poświęcają interesantom. Ponadto 38% respondentów twierdziło, że urzędnicy są nastawieni na własną wygodę w pracy, a nie na rozwiązywanie spraw klientów, zaś co trzeci uważał, że są oni nierzetelni i niesumienni (35%)[64]. Zbliżona grupa badanych (35,4%) twierdziła, że urzędnicy przewlekają załatwianie spraw i celowo je opóźniają.

Co istotne, obywatele, czyniąc z opieszałości jeden z zarzutów wobec pracy urzędników, nie zauważają, jaki wpływ na przewlekłość postępowań administracyjnych czy niezałatwianie spraw w terminie ma zachowanie samych klientów – czego wymownym przykładem była prowadzona przez kilka lat wymiana starych dowodów osobistych. Powtarzane cyklicznie w mediach informacje o konieczności wymiany starych dowodów nie spotkały się z dużym zainteresowaniem – w czerwcu 2007 roku, a więc na 6 miesięcy przed upływem terminu składania wniosków, obowiązku tego nie dopełniło ponad 2 mln oby-

[62] *Diagnoza Społeczna 2005*, Warszawa 2005, s. 36, 37.

[63] *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, CBOS, grudzień 2006.

[64] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

wateli. Interesująco w tym kontekście brzmi uwaga jednego z internautów, który opieszałość obywateli poddał ostrej krytyce: „Oglądam TVN24 – temat tygodnia: wymiana dowodów. Przeglądam prasę: wszyscy piszą o strasznych kolejkach przed urzędami gmin, gdzie ludzie czekają na wymianę dowodu. Skończyły się święta, zostało 5 dni do końca roku i wszyscy na hurra nagle sobie przypomnieli, nie? «Dantejskie sceny w urzędach miasta», «Tłumy osób składających wniosek o wymianę dowodu osobistego wypełniły dziś korytarze w urzędach miasta w całym kraju», «Interesantom puściły nerwy i doszło do bójki». W całym kraju książeczkowych dowodów osobistych na nowe nie wymieniało jeszcze około 2,5 mln osób. Współczuć konieczności stania w kolejkach? Psioczyć na urzędników? Nie! to wszystko wasza wina, lenie zakichane! Nie jesteśmy jeszcze w Europie?! Dowody osobiste wymieniamy od 2001 roku. Od 7 lat był znany harmonogram wymian i każdy miał kupę czasu na znalezienie tych 15 minut na wizytę w urzędzie gminy. Fakt, nie jesteśmy jeszcze w Europie. W innych krajach ludzie nie zostawiają takich rzeczy na ostatnią chwilę! Gdyby to Tobie kazali przyjść do pracy i siedzieć po godzinach pomiędzy Bożym Narodzeniem a sylwestrem, to byś psioczył, że nie dają ani chwili spokoju. Ale Ty wymagasz tego od innych. Urzędnik też człowiek!”[65]. Emocjonalny w swej wymowie komunikat, stanowi dobrą egzemplifikację poglądu, z którym zgodziłaby się zapewne znaczna część obywateli.

Polacy skarżą się również, że podczas wizyt w urzędach byli traktowani nieuprzejmie i nieżyczliwie (20%), co szósty respondent zarzucał urzędnikom lekceważenie klientów i załatwianie innych spraw zawodowych i prywatnych (16%). Niezmiennie też od lat ankietowani wyrażają przekonanie, że liczba urzędników jest zbyt duża [CBOS 1984, 1989, 1998, 2007] – tylko nieliczni (6%) twierdzą, że w administracji państwowej powinno być zatrudnionych więcej urzędników[66]. Oceny te są zgodne z tymi opiniami teoretyków i praktyków, którzy wskazują na systematyczny wzrost zatrudnienia w tym sektorze – „o gigantycznej wręcz skali” – i jego negatywne konsekwencje. Stanowisko takie reprezentuje m.in. Witold Kieżun, który do głównych patologii współczesnej polskiej administracji publicznej, obok wymienionej już gigantomanii, zalicza także luksusomanię, korupcję i arogancję władzy; opisuje je zresztą obrazowo jako czterech jeźdźców apokalipsy polskiej biurokracji[67]. „Przypomnijmy, że administracja centralna w okresie od 1990 do 1998 roku włącznie wzrosła od 46 tys. do 126,2 tys. pracowników, jest to więc wzrost bez mała trzykrotny. Również daleko idące tendencje wzrostu wykazała samorządowa administracja gminna, która od 83,4 tys. pracowników w 1990 roku wzrosła

[65] Zob. T. Topa, *Wymiana dowodów (dowodu), 1 stycznia czy 31 marca 2008*, <http://tomasz.topa.pl/>.

[66] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, jw.

[67] W. Kieżun, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, 2000, <http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura_032000.htm>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

w 1997 do 142,1 tys. Zadziwiające jest, że ten gigantyczny wzrost administracji centralnej odbywał się w okresie przekształcania ustroju w wolnorynkowy, z rozwiniętym procesem prywatyzacji i radykalnym zmniejszeniem państwowego sektora gospodarczego, i przy oficjalnym głoszeniu idei pomocniczości i państwa obywatelskiego. Zadziwia również fakt, że kolejne zmiany koalicji partyjnych w niczym nie zmieniły tej tendencji" [Kieżun 2000]. W Polsce, podkreśla Witold Kieżun, jest ponad trzy razy więcej ministrów, wiceministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu niż np. we Francji. Ponadto za naganne uznał on niepotrzebne mnożenie w kancelariach prezydenta i premiera stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu – w normalnej praktyce europejskiej przewidzianych dla stanowisk rządowych, a także rozbudowę gospodarstw pomocniczych w tego typu jednostkach: „To samo dotyczy struktury ministerstw z kilkoma sekretarzami i podsekretarzami stanu oraz gabinetem politycznym, aparatczykami, utrzymywanymi przez podatnika" [Tamże].

Z kolei Maria Gintowt-Jankowicz, była dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, uważa, że w Polsce liczba pracowników administracji publicznej jest wciąż zbyt mała i kształtuje się poniżej wszelkich wskaźników w Europie: „Pracownicy administracji stanowią zaledwie 3% ogółu zatrudnionych (we Francji, Niemczech, Kanadzie – 15–20%). Podobnie jest z wydatkami budżetowymi na administrację: Polska przeznacza na ten cel tak marne sumy, że aż trudno w to uwierzyć"[68]. Argumentem, który ma podważać tezę o przeroście biurokracji, są również dane na temat liczby mieszkańców przypadających na jednego urzędnika – w Polsce liczba urzędników przypadająca na tysiąc mieszkańców jest o 50% niższa niż w najbardziej umiarkowanym pod tym względem kraju Unii Europejskiej: „Wydaje się – piszą autorzy badań nad polską i czeską administracja publiczną – że warto postawić tezę, iż tak naprawdę odpowiedź na pytanie, czy biurokracja jest zbyt rozrośnięta i zbyt droga, ma charakter drugorzędny. Podstawową zaś kwestią jest jakość owego aparatu administracyjnego – nawet bardzo mała i tania administracja, jeśli jest nieefektywna, nie spełnia swojej podstawowej funkcji w państwie. Zamiast skupiać siły na tworzeniu programów politycznych dążących do «zmniejszenia» biurokracji, należałoby zatem skupić się na poprawie jej jakości" [Choroś, Skrabacz, s. 4][69]. Co również warto podkreślić: przekonania o tym, iż urzędników powinno być mniej, nie podzielają także te osoby, które przynajmniej raz w 2006 roku załatwiały jakąś sprawę w urzędzie; dwukrotnie częściej niż respondenci – którzy nie mieli takiej potrzeby lub konieczności – uważali, że liczba urzędników w Polsce jest po prostu zbyt mała [CBOS 2007].

[68] Zob. *Biurokratura*, „Wprost" 1999, nr 5.

[69] B. Choroś, E. Skrabacz, *Biurokracja po komunizmie. Jakość i patologie systemu administracyjnego w Polsce i Republice Czeskiej*, <http://www.interreg.uni.opole.pl/biblioteka/docs/pl-choros_skrabacz.pdf>, s. 1–12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

5. Europeizacja urzędów?

Formułując zarzuty pod adresem urzędów i urzędników, Polacy dostrzegają jednocześnie pewne aspekty zmian, które zasługują na ocenę pozytywną. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w połowie 2007 roku wynika, że: zdaniem większości respondentów (70%) urzędnicy znają się na swojej pracy i są kompetentni; niewiele mniejszy procent badanych uważa, że są życzliwi i uprzejmi dla interesantów (62%); co drugi zaś zgodził się z poglądem, że urzędnicy pracują rzetelnie i sumiennie wykonują swoje obowiązki (52%)[70]. Pozytywny obraz pracy urzędów i urzędników jest widoczny także w grupie tych respondentów, którzy załatwiali sprawy urzędowe w 2007 roku: co dwunasty (8%) deklarował, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy wielokrotnie odwiedzał urzędy; więcej niż co czwarty (28%) bywał w nich kilka razy; a co piąty (19%) raz; prawie połowa ankietowanych, tj. 45% przyznało, że nie załatwiali żadnych spraw urzędowych. Zdecydowana większość badanych twierdziła, że urzędnicy byli kompetentni (87%), rzetelni (83%), życzliwi i uprzejmi (80%).

Ankietowani podkreślali także zaangażowanie urzędników w pracę (78%) i sprawne załatwianie wszelkich formalności (74%). Zarzuty arogancji czy zachłanności pojawiały się też znacznie rzadziej, niż można by sądzić na podstawie obiegowych opinii – niespełna 5% respondentów twierdziło, że spotkało się z sugestią wręczenia urzędnikowi prezentu lub łapówki w celu załatwienia/przyspieszenia sprawy[71]. Równie pozytywnie oceniano pracę samych urzędów. Niemal dwie trzecie badanych (65%) nie miało zastrzeżeń do godzin obsługi interesantów, nieco ponad połowa ankietowanych wyrażała przekonanie, że urzędy są ukierunkowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę (53%) oraz że realizują swoje zadania szybko i terminowo (50%). Prawie co drugi respondent (46%) twierdził, że struktura urzędów i system informacji pozwalają na sprawne załatwianie spraw urzędowych. Ponadto połowa badanych (55%) twierdziła, że została obsłużona sprawnie (od ręki), co trzeci ankietowany (34%) musiał się udać do urzędu w tej samej sprawie kilkakrotnie, a niecałe 7% badanych odeszło z urzędu z kwitkiem[72].

Ze najsprawniejszą obsługą respondenci mieli do czynienia w urzędach dzielnicowych (66% spraw załatwionych bez konieczności powtórnej wizyty) i gminnych (60%). Ponad połowa interesantów załatwiła sprawę od ręki w urzędach skarbowych i starostwach powiatowych (45%). W opinii respondentów najwięcej trudności „mnożyli" urzędnicy ZUS (22%), a załatwienie sprawy okazywało się niemożliwe najczęściej w urzędach wojewódzkich (28%). Nie tylko fakt osobistego załatwiania spraw w urzędzie miał wpływ na oceny

[70] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, jw.

[71] *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2007.

[72] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

respondentów – istnieje związek między wykształceniem i dochodami a postrzeganiem pracy urzędów. Osoby gorzej wykształcone (z wykształceniem podstawowym) oraz te o najniższych dochodach najrzadziej przyznają, że urzędy działają sprawnie, że są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli, a ich struktura oraz system informacji pozwalają na sprawne poruszanie się po urzędach. Wśród respondentów lepiej wykształconych, o wyższych dochodach oceny funkcjonowania urzędów i pracy urzędników są zdecydowanie lepsze; prawdopodobnie jest to także ta grupa klientów, która w ogóle lepiej radzi sobie z załatwianiem spraw urzędowych. Oceny pracy urzędów administracji publicznej nie są natomiast bardzo zróżnicowane wśród mieszkańców miast i wsi – generalnie dominuje przekonanie o braku radykalnych zmian w tym zakresie, ale praca urzędów jest nieco lepiej postrzegana na wsi i w najmniejszych miastach niż w miastach dużych i średniej wielkości[73].

Warto w tym miejscu przytoczyć także wyniki innych badań, które stanowią ilustrację społecznych oczekiwań wobec pracy urzędów i urzędników[74]. Okazuje się, że obywatele nie przywiązują zbyt dużej wagi do tego, by urzędnicy w kontaktach z nimi byli troskliwi, szczerzy, zaangażowani w pracę, a nawet tolerancyjni. Wśród respondentów PBS: na troskę o zadowolenie klientów jako ważne w urzędniczej pracy wskazało 28%; otwartość i szczerość znalazły uznanie u 12% badanych; na zaangażowanie w pracę wskazało 16%; zaś tolerancji od urzędników oczekuje niecałe 5% respondentów. Jeszcze mniej osób uznało elastyczność (4%) i nowoczesność (1%) za pożądane w urzędniczej pracy; „nowoczesność" nie cieszyła się popularnością nawet wśród użytkowników Internetu – na tę wartość wskazało niecałe 3% badanych. Ostatni wynik jest interesujący zwłaszcza w kontekście podejmowanych przez urzędy państwowe działań, związanych z komputeryzacją, informatyzacją i funkcjonowaniem e-urzędów[75]. Wprowadzane usprawnienia i ułatwienia w załatwianiu urzędowych spraw, np. od maja 2008 roku urzędy państwowe mają obowiązek przyjmować dokumenty drogą elektroniczną (część gmin, chcąc zachęcić

[73] *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, listopad 2002.

[74] *Urzędnik: oczekiwania i rzeczywistość*, Raport On Board PR, przygotowany na podstawie badań opinii publicznej przeprowadzonych przez PBS DGA w marcu 2007 roku, na ogólnopolskiej, reprezentatywnej losowo dobranej próbie dorosłych mieszkańców Polski, <http://www.biznespolska.pl/files/reports/RAPORT_Urzednik.pdf>.

[75] W grudniu 2004 roku na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji oraz Polskiej Agencji Prasowej, Pentor Instytut Badania Opinii i Rynku przeprowadził badanie wśród przedstawicieli samorządu terytorialnego – zawarte w raporcie *Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu*. Wyniki wskazują, że średnio połowa pracowników jednostek terytorialnych wykorzystuje w swej pracy Internet. W przeważającej większości jednostek samorządu terytorialnego mieszkańcy mogą zapoznawać się z informacjami na stronie internetowej urzędu (96%), kontaktować się z pracownikami urzędu za pomocą poczty elektronicznej (83%), mają możliwość pobierania ze stron urzędów różnego rodzaju wniosków, formularzy (69%), natomiast możliwość odsyłania wniosków czy formularzy deklaruje tylko 20% urzędów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

klientów do kontaktów przez Internet, planuje wprowadzenie sieci lokalnych i bezpłatnych podpisów elektronicznych), wymagać będą także zmian w dotychczasowych przyzwyczajeniach klientów. Polacy, jak pokazują sondaże, wciąż wolą tradycyjną formę obsługi, to znaczy wizytę w urzędzie (97,3%). Prawdopodobnie zachowawczość ta nie wynika wyłącznie z przekonania, że kompleksowe korzystanie z e-usług jest wciąż utrudnione, lub wręcz niemożliwe (np. wypełniony e-formularz czy wniosek i tak wymaga złożenia podpisu w urzędzie), czy z ograniczonej dostępności sieci internetowej (zwłaszcza na terenach wiejskich), ale też braku zaufania do Internetu jako środka przesyłania danych personalnych. Badania nad usługami elektronicznymi, świadczonymi przez urzędy administracji publicznej, pokazują, że więcej niż połowa Polaków (60%) uważa, iż Internet nie spełnia tych wymagań, to znaczy nie jest bezpiecznym środkiem przesyłania danych personalnych [Michalski 2006]. Preferując bezpośredni kontakt z urzędnikami, obywatele oczekują od nich sprawnego (tj. szybkiego) załatwiania powierzonych spraw – 58% respondentów PBS wymieniło sprawność na pierwszym miejscu. Równie ważne są dla ankietowanych wiedza i fachowość obsługujących osób (57% wskazań), a także uczciwość (57%)[76].

Sprawność, profesjonalizm i uczciwość to wartości, które wyznaczają podstawowe standardy funkcjonowania administracji publicznej; to także główne elementy budujące potoczne rozumienie terminu „dobra administracja" i wzoru urzędniczych cnót. Akcentowanie przez respondentów tych właśnie cech urzędników może również wynikać z faktu, iż często doświadczają braku owych cech albo – bazując na stereotypach – sądzą, że przymiotów tych po prostu urzędnikom brak. Intuicja czy przekonania obywateli znajdują potwierdzenie w opiniach samych urzędników na temat wykonywanej przez nich pracy. Z badań Janusza Górskiego na temat wartości zawodowych, uznawanych przez urzędników, wynika, że choć przypisują oni duże znaczenie cnotom takim jak uczciwość, rzetelność, życzliwość dla innych, zdyscyplinowanie czy wydajność, to w praktyce wykonywania zawodu wartości te tracą swą rangę. Analiza wyników pytań szczegółowych pokazuje bowiem, że niecałe 40% badanych przyznało, iż dba o jakość wykonywanej pracy, 46,7% stwierdziło, że nie kładzie nacisku na jakość swojej pracy, a prawie 2% badanych przyznało, że nie dba o jakość pracy w ogóle. Zdecydowana większość (61%) wyraziła nadto przekonanie, że niewiele osób w tym zawodzie pracuje wydajnie, 1,6% respondentów było przekonanych, że nikt nie pracuje wydajnie, a prawie połowa (49,4%) przyznała, że mogłaby pracować zdecydowanie lepiej. Ponadto 43,3% z nich twierdziło, że surowa dyscyplina nie jest w ich pracy w ogóle potrzebna, 65% urzędników uznało siebie za dość zdyscyplinowanych, a 30% za bardzo zdyscyplinowanych [Górski 1988, s. 257]. Wyniki te zdają się potwierdzać trafność diagnozy, że powszechność pewnych sądów czy opinii na

[76] Raport *Urzędnik: oczekiwania i rzeczywistość*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

temat urzędników, choć niesprawiedliwa dla wielu osób rzetelnie pracujących na urzędniczych posadach, ma jednak pewne uzasadnienie i nie bierze się z niczego.

6. Służba cywilna w opinii społeczeństwa

Profesjonalizm, rzetelność i uczciwość to także standardy będące fundamentem działania służby cywilnej – instytucji, której wprowadzenie w połowie lat dziewięćdziesiątych miało m.in. na celu zmianę utrwalonego w latach PRL-u negatywnego wizerunku administracji (upolitycznionej, służącej wyłącznie interesom władzy, a nie obywatelom) i odbudowę etosu służby publicznej ukształtowanego w Drugiej RP. „Nawet najskromniejszy urzędnik – pisze Stefan Kozicki – potrafił wtedy zachowywać się tak, jakby był samą esencją władzy państwowej. Krótki okres międzywojennej niepodległości był złotym okresem dla urzędników państwowych pod względem ich prestiżu społecznego. Urzędnik państwowy był wówczas figurą. Posada urzędnicza była cenionym kąskiem. Nie tylko dlatego, że dawała w okresie kryzysu większą szansę na utrzymanie się przy pracy (instytucje państwowe uważano za bardziej trwałe, stabilne niż prywatne). Nie dlatego nawet, że urzędnicy państwowi mieli szereg przywilejów. Również przez subiektywny stosunek ówczesnej warstwy funkcjonariuszy państwowych do państwa jako pewnego typu organizacji. Przez to, że urzędnik ówczesny zazwyczaj utożsamiał się z państwem i jego władzą" [Kozicki 1976, s. 5].

Warto przyjrzeć się temu, jak Polacy oceniają funkcjonowanie służby cywilnej, tym bardziej że w przeciwieństwie do polityków dość sceptycznie odnosili się do nowej instytucji. W 1999 roku, a więc trzy lata po uchwaleniu pierwszej ustawy o SC, prawie 30% respondentów PBS twierdziło, że korpus SC nie zmieni nic w dotychczasowym sposobie działania administracji publicznej; tylko 6% ankietowanych uważało, że służba cywilna przyczyni się do eliminacji korupcji w administracji; niewiele więcej osób wyrażało przekonanie, że jej funkcjonowanie doprowadzi do odpolitycznienia urzędów (8%). O tym, że służba cywilna wpłynie na poprawę działania urzędów (sprawność, profesjonalizm), było przekonanych 23% badanych[77]. Opinie te pojawiały się, mimo że obywatele w zdecydowanej większości nie wiedzieli, czym w ogóle jest korpus służby cywilnej (w 1999 roku tylko 22% respondentów deklarowało, iż słyszało o istnieniu służby cywilnej). Brak wiedzy w społeczeństwie na temat służby cywilnej, mylenie urzędników korpusu SC z pracownikami struktur samorządowych, nieznajomość Urzędu Służby Cywilnej – to zdania wybijające się we wnioskach zawartych w badaniach na temat służby cywilnej,

[77] Zob. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, wrzesień 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

prowadzonych w 1999 i 2005 roku[78]. Spostrzeżenia te nadal są aktualne mimo upływu kilkunastu lat od wprowadzenia w Polsce służby cywilnej, rosnącej z roku na rok liczby urzędników korpusu SC i niekończących się sporów politycznych wokół samej instytucji.

W 2005 roku prawie do drugi Polak (45%) deklarował, że słyszał o służbie cywilnej – ponad dwukrotnie od 1999 roku wzrosła zatem liczba osób, które potwierdziły znajomość tej instytucji[79]. Częściej wiedzę taką deklarują mężczyźni (53%) niż kobiety (38%), a jako główne źródła informacji o służbie cywilnej badani wymieniają media, tj. telewizję (64%), prasę (31%) i radio (23%). Z pojęciem służba cywilna respondenci zetknęli się także: przy okazji załatwiania spraw urzędowych (16%); w miejscu pracy (15%); w rozmowach z rodziną, znajomymi (15%); w szkole i na studiach (6%)[80]. Znajomość terminu „służba cywilna" nie przekłada się jednak na właściwe rozumienie tego, czym jest korpus SC, gdzie został ulokowany w strukturach administracji publicznej, jakie stanowiska i urzędy obejmuje. Spośród osób, które zetknęły się z tym pojęciem (45%), większość uważała, że są to wszystkie urzędy państwowe i zatrudnieni w nich urzędnicy (36%); 17% respondentów twierdziło, że służba cywila oznacza po prostu „służbę dla ludzi", „pracę dla innych"; 10% identyfikowało SC jako służby mundurowe (wojsko, policja, obrona cywilna); a tylko 5% ankietowanych poprawnie wskazało, że jest to instytucja związana z administracją publiczną. Niektórzy respondenci – piszą autorzy raportu *Urzędnik państwowy w oczach obywatela* – kierując się potocznym rozumieniem określenia „cywilna", zaliczali do korpusu SC niemundurowych pracowników różnych państwowych instytucji, którzy działają po cywilnemu, tj. przedstawicieli tajnych służb; wśród respondentów, którzy twierdzili, że słyszeli o służbie cywilnej, 9% w ten sposób identyfikowało tę instytucję. Dla niewielkiej grupy badanych służba cywilna oznaczała biurokrację, korupcję i afery (4%)[81].

Powszechna jest również wśród ankietowanych nieznajomość urzędów i stanowisk, tworzących korpus służby cywilnej – dotyczy to zarówno osób, które słyszały, że istnieje SC, jak i tych, które nic o niej nie wiedziały. Zdecydowana większość (74%) w ogóle nie wiedziała, że istnieje Urząd Służby Cywilnej, a prawie 80% twierdziło, że nie słyszało nic o inicjowanych przez USC programach, np.: „Przyjazna Administracja", „Konkurs na Najbardziej Przyjazny

[78] Badania opinii publicznej były prowadzone na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej w listopadzie 1999 roku i wrześniu 2005 roku. Objęły one swoim zasięgiem wybrane urzędy państwowe, w których działa korpus służby cywilnej tj. ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie oraz urzędy skarbowe. Dane opublikowano w dwóch raportach: *Urzędnik państwowy w oczach obywatela* [PBS 1999] oraz *Urzędnik państwowy w oczach obywatela* [PBS 2005]. Badania były prowadzone zarówno na losowych ogólnopolskich, reprezentatywnych próbach dorosłych Polaków, jak i próbach celowych klientów wybranych urzędów administracji państwowej, tj. osób, które w dniu badania załatwiały urzędowe sprawy.

[79] *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, jw.

[80] Tamże.

[81] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Urząd Administracji Rządowej" (programy te, kierowane do wszystkich urzędów administracji rządowej, miały na celu promowanie i wdrażanie rozwiązań, które poprawią funkcjonowanie urzędów, szczególnie w zakresie obsługi obywateli). Respondenci błędnie też do służby cywilnej włączali: ministrów (39%), wojewodów (37%), starostów (35%), burmistrzów (34%), radnych powiatowych i gminnych (27%), a także polityków (6%). W grupie osób, które poprawnie identyfikowały ze służbą cywilną urzędników zatrudnionych w ministerstwach (45%) lub urzędach wojewódzkich (43%), tylko co trzeci z badanych wiedział, że do korpusu SC należą także urzędnicy urzędów skarbowych (35%) i powiatowi lekarze weterynarii (26%). Warto w tym miejscu podkreślić, że urzędy skarbowe wraz z urzędami miasta i gminy należą do tych, w których Polacy bywają najczęściej, i w których – jak twierdzą – praktycznie od ręki można załatwić sprawy (w 2005 roku 61% respondentów PBS deklarowało wizytę w urzędzie skarbowym)[82]. Mając na uwadze fakt, iż pozostałe urzędy administracji państwowej, w których działa służba cywilna, są odwiedzane przez respondentów stosunkowo rzadko – wizytę w urzędzie wojewódzkim deklarowało 10% respondentów, w urzędzie centralnym 5%, a w ministerstwie około 2% – można przypuszczać, że to na urzędach skarbowych spoczywa główna odpowiedzialność za kształtowanie wizerunku służby cywilnej i jej urzędników[83].

6.1. Opinie o urzędnikach służby cywilnej

Wyniki badań przeprowadzonych przez PBS [1999, 2005] w urzędach administracji rządowej – ankietę wypełniały osoby opuszczające urząd w danym dniu, a pytania dotyczyły oceny pracy danego urzędu i urzędników, jak również opinii o urzędnikach, z którymi ankietowani na ogół mają kontakt – są bardzo pozytywne dla urzędników korpusu SC. W 1999 roku zadecydowana większość klientów oceniała urzędników administracji rządowej jako uprzejmych (80%), rzetelnych (79%), kompetentnych (73%) i uczciwych (71%) – wysokie oceny dotyczyły zarówno tych urzędników, z którymi klienci kontaktowali się w danym dniu, jak i urzędników w ogóle. Większość badanych deklarowała, że urzędnicy udzielali jasnych i wyczerpujących informacji (około 70%), sprawnie załatwiali powierzone im sprawy (63%) i byli zaangażowani w swoją pracę (53%); w 2005 roku we wszystkich wymienionych kategoriach oceny respondentów były o kilka punktów procentowych wyższe[84]. Bardzo rzadko w wypowiedziach badanych pojawiał się zarzut zachłanności czy chęci zarobienia na kliencie (5% zarówno w 1999, jak i 2005 roku).

[82] *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik 2007.

[83] W styczniu 2008 roku zapowiadano utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej – instytucji zmieniającej (reformującej) dotychczasowe działanie administracji skarbowej i celnej.

[84] *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Różnice w ocenie urzędników zaznaczyły się natomiast między osobami, które były zadowolone ze sposobu załatwienia sprawy, a tymi, którzy wyszli z urzędu niezadowoleni. O ile w pierwszej grupie oceny były zbliżone do wymienionych powyżej, to wśród klientów niezadowolonych kompetencję przypisało urzędnikom 37% respondentów, uczciwość 42%, zaś 20% było przekonanych, że urzędnicy są skorumpowani. Janusz Czapiński w podsumowaniu badań pisze, że często wizerunek urzędnika zależy od sposobu załatwienia sprawy „(…) jeśli jest on po myśli interesanta, opinia o urzędniku jest pozytywna, jeśli na niekorzyść petenta – sypią się pod adresem urzędnika oskarżenia, głównie o nierzetelność, arogancję, ale też o korupcję”[85]. Pozytywną ocenę pracy urzędników administracji rządowej dopełnia pozytywny obraz samych urzędów. Według respondentów w większości urzędów mogli oni uzyskać niezbędne informacje (w 1999 roku – 64%, w 2005 – 75%), sposób obsługi klientów oceniali jako sprawny (55%), także warunki lokalowe (poczekalnie, miejsca do siedzenia) uznali za dobre (68% – w 1999 i 2005 roku). Wskazując na te elementy, które mogłyby wpłynąć na jeszcze lepszą pracę urzędów i urzędników, respondenci wymieniali: poprawę organizacji obsługi klientów (24%), bardziej precyzyjne i stabilne prawo (18%), zmianę mentalności urzędników (18%), poprawę warunków lokalowych (16%) i wyższe zarobki w administracji (14%)[86].

Wyniki badań PBS były często przytaczane przez urzędników USC jako argument potwierdzający znacznie lepszą kondycję administracji publicznej, niż wynikałoby to z informacji prasowych, telewizyjnych czy stereotypowych wyobrażeń obywateli. Szef Służby Cywilnej wielokrotnie w swoich wypowiedział podkreślał „(…) widoczny rozziew pomiędzy tym, co wynika z przeprowadzonych badań, a tym, co dociera do nas za pośrednictwem mediów czy też w rozmowach towarzyskich. (…) Tendencja do upowszechniania informacji o negatywnych zachowaniach pracowników administracji jest znacznie silniejsza niż dążenie do dzielenia się (np. w kręgu znajomych) doświadczeniami pozytywnymi” [Pastwa 2001]. Można mieć pretensje do mediów, klientów urzędów czy obywateli w ogóle, że niedostatecznie życzliwie, przyjaźnie i obiektywnie wypowiadają się bądź informują o pracy urzędników czy ich oceniają, ale to przede wszystkim na pracownikach służb publicznych spoczywa odpowiedzialność za kreowanie wizerunku tych służb. Specjaliści od PR wiedzą, że lepiej samemu generować informacje, niż pozwolić robić to innym; jednak wiedza ta w przypadku instytucji służby cywilnej nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce. Fakt, że tak niewielu respondentów potrafi poprawnie odpowiedzieć na pytanie: „Co to jest służba cywilna?”, i że zdecydowana większość badanych w ogóle nie słyszała o Urzędzie Służby Cywilnej i jej szefie ani o inicjatywach podejmowanych przez ten urząd, nie świadczą najlepiej o prowadzonej polityce informacyjnej. Kolejnym przykładem swoistego lekceważenia

[85] Tamże, s. 7.
[86] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

roli informacji w budowaniu wizerunku służby cywilnej jest fakt usunięcia – po zmianie ustawy o służbie cywilnej w 2006 roku, a tym samym likwidacji Urzędu Służby Cywilnej i utworzeniu w Kancelarii Premiera Departamentu Służby Cywilnej – strony internetowej Urzędu Służby Cywilnej wraz z wszystkimi informacjami o składanych przez szefa SC sprawozdaniach, a także wydawanych przez urząd publikacjach itd. Do kwietnia 2008 roku nie umieszczono tych informacji na nowej stronie www, która traktuje o korpusie SC i zasadach naboru pracowników. Można odnieść wrażenie, że korpus służby cywilnej rozpoczął działalność dopiero w 2006 roku, wcześniej natomiast w dziejach tej instytucji nie zdarzyło się nic ważnego.

Uwagi końcowe

Opinię publiczną tworzą fakty, zbiorowe przekonania, stereotypy, ale też indywidualne doświadczenia i postawy obywateli. Wizerunek polskiej administracji publicznej nie jest dobry od wielu lat. W PRL-u możliwość publicznej krytyki władzy była ograniczona, również administracja nie była atakowana, choć w rozmowach prywatnych ludzie często narzekali na biurokrację, złą organizację pracy urzędów, korupcję – samoocena urzędników także nie była wówczas zbyt wysoka. Ukształtowaniu się wysokiego, dość powszechnego autorytetu zawodu urzędnika nie sprzyjało wprzęgnięcie administracji w służbę komunistycznej ideologii ani afirmacja pracy produkcyjnej, niskie uposażenia pracowników biurowych, zatrudnianie w administracji osób bez kwalifikacji, a także urabianie przez media niekorzystnego wizerunku urzędnika [Lutyńska 1965, s. 218–219].

Rozpoczęty w 1989 roku proces demokratyzacji, wraz z towarzyszącym mu „efektem widoczności", spowodował wzmożone zainteresowanie mediów administracją publiczną, a zwłaszcza aferami, nadużyciami, skandalami, w których często brali udział urzędnicy państwowi – listy afer Trzeciej RP (ułożone w porządku chronologicznym bądź zaczynające się od tych uważanych za „najważniejsze") są publikowane i komentowane na stronach internetowych. O polskiej demokracji zaczęto pisać jako „fasadowej", w której wiele najważniejszych rozstrzygnięć powstaje w wyniku nieformalnych, niejawnych powiązań w świecie polityki, biznesu i służb specjalnych. Politycy i urzędnicy zaczęli oskarżać media, że w pogoni za tym, co złe i sensacyjne, a co przyciąga uwagę publiczności, kreują wypaczony wizerunek administracji publicznej (skorumpowanej, niesprawnej), koncentrują się wyłącznie na wydarzeniach negatywnych, które społeczeństwo uogólnia następnie na działalność wszystkich państwowych urzędów i instytucji. W tej wzmożonej krytyce mediów często zapominano, że mogą one służyć kreowaniu pozytywnego wizerunku urzędów państwowych. Przykład Ewy Łętowskiej i Tadeusza Zielińskiego, ombudsmanów I i II kadencji, pokazuje, że można popularyzować pracę urzędników, kształ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

towaćświadomość prawną obywateli, i może to robić jedna osoba, budując prestiż całej instytucji. Prowadzone przez ombudsmanów programy telewizyjne, działalność publicystyczna, a przede wszystkim ich osobowość wykreowały bardzo pozytywny obraz Rzecznika Praw Obywatelskich, o czym świadczą wyniki sondaży [Arcimowicz 2003]. Nieistniejący już Urząd Służby Cywilnej działał prawie 10 lat, i – nie umniejszając dokonań kolejnych jego szefów – obywatele nie są w stanie wymienić ich nazwisk; nie wiedzą też, dlaczego służba cywilna jest ważnym elementem administracji publicznej i państwa, a nade wszystko nie wiedzą, co to w ogóle jest służba cywilna. W tym kontekście, biorąc pod uwagę przytaczane wyniki badań, polityczne deklaracje i pompatyczne zapowiedzi, że wprowadzenie służby cywilnej zmieni utrwalony w latach PRL-u negatywny wizerunek administracji (upolitycznionej, służącej wyłącznie interesom władzy, a nie obywatelom) i przyczyni się do odbudowy etosu służby publicznej ukształtowanego w Drugiej RP, wydają się na wyrost.

Sondażowy obraz kadr urzędniczych różni się od wyobrażeń reformatorów systemu, którzy w proces transformacji niejako automatycznie wpisywali wzrost prestiżu zawodu urzędnika, odbudowę autorytetu profesji, która w nowym demokratycznym państwie miała kojarzyć się z odpowiedzialnością, uczciwością i wysokimi kwalifikacjami. Okazuje się, że w Trzeciej RP, podobnie jak w okresie PRL-u, zawód urzędnika nie cieszy się zbyt dużym poważaniem, nie zasługuje też na miano zawodu zaufania publicznego, a urzędnicy są postrzegani jako przekupni i nieuczciwi. W świadomości Polaków utrwalił się obraz władzy nieuczciwej i skorumpowanej. Przekonanie o jej przekupności – pisze Maria Jarosz – rozkłada się równomiernie pomiędzy osoby lepiej i gorzej wykształcone, zamożne i biedne. Można zatem stwierdzić, że jest to rodzaj wiedzy potocznej. „Zdaniem obywateli, przechwytują oni pieniądze publiczne dla swoich partii, obsadzają stanowiska w bankach, radach nadzorczych, urzędach i spółkach swoimi krewnymi i znajomymi, załatwiają dla nich kontrakty i zamówienia rządowe oraz oczywiście biorą łapówki" [Jarosz 2004, s. 248]. Powszechność tego typu sądów (słusznych bądź nie) nie sprzyja budowaniu społecznego szacunku dla urzędniczej profesji. Kadry peerelowskiej administracji traciły na prestiżu, legitymując władzę komunistyczną – arbitralną i wyjętą spod społecznej kontroli; urzędnicy w Trzeciej RP zdają się prestiż społeczny tracić oceniani także przez pryzmat kondycji całej klasy politycznej – negatywne opinie o politykach i widoczna utrata zaufania przez całą klasę polityczną nie są obojętne dla społecznej percepcji administracji publicznej. Ponadto profesja urzędnicza, postrzegana jako nudna, kiepsko płatna i niezbyt ambitna pod względem wymaganych kwalifikacji, przegrywa w gospodarce wolnorynkowej z pożądanymi i od dawna cenionymi karierami, np. lekarza, inżyniera czy z zawodami przynoszącymi wysokie dochody i zapewniającymi niezależność, np. przedsiębiorcy, programisty komputerowego czy handlowca.

Czy zmiana opinii o urzędnikach jest możliwa? Witold Kieżun podkreśla, że wszystkie organizacyjne zabiegi reformatorskie nie przyniosą rezultatu, jeśli

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

nie uda się odbudować etosu przyzwoitości i odpowiedniego poziomu moralnego klasy politycznej i aparatu administracyjnego. „Niezwykle ważną rolę odgrywa tu upowszechnienie wzorcowej postawy uczciwości, godności, patriotyzmu. (…) Konieczne wydaje się ustalenie dla kandydatów na wszystkie kierownicze stanowiska państwowe, parlamentarne i samorządowe warunku niekaralności, niepodlegania bieżącej procedurze aktu oskarżenia oraz posiadania referencji o poziomie moralnym autorstwa osób o wysokim społecznym autorytecie. (…) Szeroka, racjonalna rozbudowa służby cywilnej – państwowej i komunalnej – powinna zapewnić fachowość aparatu rządzenia państwem, a rotacja partyjna dotyczyć powinna tylko kilku ściśle określonych pozycji kierowniczych, np. minister, sekretarz stanu, wojewoda, wicewojewoda. Kryterium fachowości musi mieć znaczenie decydujące i radykalnie zastąpić kryteria partyjności, nepotyzmu czy towarzyskich powiązań”[87]. Równie ważne jak odbudowa etosu służb publicznych wydaje się kreowanie i kształtowanie przez urzędy pozytywnego obrazu administracji publicznej i promowanie zmian, jakie w administracji są widoczne po 1989 roku.

Można by na tym sondażowym, niezbyt pozytywnym wizerunku urzędów i urzędników zakończyć rozważania, ale naszkicowany w ten sposób obraz nie do końca oddaje złożoność ich społecznej oceny. Niespójność sondażowego wizerunku nie sprowadza się wyłącznie do konstatacji, że obiegowe opinie o funkcjonowaniu urzędów i pracy urzędników są na ogół gorsze od sądów czy ocen formułowanych przez osoby mające bezpośredni kontakt z urzędami i urzędnikami [CBOS 2004, 2007][88]. Rozbieżność tę dokumentują także wyniki badań prowadzonych w innych państwach, a nadto – podobnie jak w Polsce – pokazują one, że znacznie lepiej na tle ogółu pracowników administracji publicznej wypadają urzędnicy służby cywilnej: „When citizens are asked for their personal experience with public agencies, many tend to be satisfied with the performance of the agency. Customers' evaluation of a specific agency or civil servant is significantly better than their evaluation of the government or bureaucrats in general [Katzet al., 1975; Goodsell, 1985]. Hence, as Wilson [1989] phrases it: «(...) those lazy, incompetent bureaucrats must work for some other agency (...)». This suggests that at least some civil servants do not fit the stereotype. It is also in line with a number of recent papers stressing the importance of 'public service motivation' for incentive schemes and workers' effort in the public sector” [Delfgaauw, Dur 2004, s. 1]. Narzekanie na biurokratów i posługiwanie się stereotypami urzędnika i pracy urzędniczej są więc wspólne wielu społeczeństwom, ale faktem jest również to, że osobisty kontakt z urzędnikami, zwłaszcza urzędnikami służby cywilnej, negatywne stereotypy podważa.

Polacy coraz częściej jednak dostrzegają, że administracja publiczna – poddana reformom, dostosowywana do struktur i wymogów unijnych – zmienia

[87] Zob. *Jak wyjść z zapaści,* „Rzeczpospolita”, 26.10.2002, nr 43.

[88] Zob. *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

się, „europeizuje". Urzędy państwowe na wzór podmiotów gospodarczych walczą o prestiżowe certyfikaty jakości (np. ISO–9001–2000 ma być zastąpione znacznie bardziej nowoczesnym CAF), by potwierdzić wysoki poziom świadczonych usług, zaufanie, jaki darzą je klienci, a także wypromować swój wizerunek. Na stronie internetowej jednego z urzędów wojewódzkich możemy przeczytać „(…) wprowadzenie ISO ma przyczynić się m.in. do kształtowania obiektywnego, poprawnego wizerunku Urzędu na zewnątrz oraz jego promocji"[89]. Coraz wyższe wymagania dotyczące wykształcenia i kwalifikacji zawodowych są stawiane pracownikom urzędów. Z informacji Urzędu Służby Cywilnej na temat rekrutacji i selekcji pracowników korpusu służby cywilnej w 2005 roku wynika, że najczęściej wskazywanymi kryteriami, za pomocą których oceniano dokumenty nadsyłane przez kandydatów, były: wykształcenie (60% wskazań), doświadczenie zawodowe i staż pracy (56,3%), wiedza merytoryczna (34,3%), znajomość obsługi komputera i programów komputerowych (29,4%), a także znajomość języków obcych (18% wskazań). Wśród nowo zatrudnionych pracowników korpusu SC najliczniejszą grupę stanowią osoby z wykształceniem wyższym magisterskim (69%), a następnie osoby z wykształceniem wyższym zawodowym oraz średnim[90]. W podsumowaniu raportu możemy przeczytać, że: „Rośnie struktura wykształcenia osób w różnego typu urzędach. W urzędach wojewódzkich ponad 90% stanowią osoby z wyższym wykształceniem, w ministerstwach i urzędach centralnych – 80,1%, podczas gdy w urzędach terenowych nieco ponad dwie trzecie zatrudnionych miało wyższe wykształcenie (69%), a w wojewódzkich i powiatowych inspekcjach – 61,3%. Wojewódzkie i powiatowe służby i inspekcje zatrudniły największy (w porównaniu do innych urzędów) odsetek osób z wykształceniem średnim (21,3%) oraz wykształceniem wyższym zawodowym (17,4%)[91]. Dane te podważają obiegowe opinie o pracy urzędniczej, która nie wymaga zbyt dużych kwalifikacji i wykształcenia.

Poza tym administracja publiczna stanowi dla wielu osób atrakcyjne miejsce zatrudnienia. Coraz częściej można spotkać opinie, że hermetyczność i brak elastyczności administracji to mit: „W małych miejscowościach sektor publiczny jest znaczącym pracodawcą, chętnie wybieranym m.in. ze względu na stabilność zatrudnienia. W dużych miastach stwarza natomiast poważne możliwości rozwoju zawodowego. Praca tu może być twórcza, kreatywna, stwarza szanse na zaangażowanie w duże projekty. Szczególnie jest to widoczne w administracji samorządowej"[92]. Do podobnych wniosków, na co zwracałam uwagę już wcześniej, prowadzi analiza raportów publikowanych przez USC. Dane

[89] <http://www.uw.opole.pl>.

[90] Zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2004 rok*, załącznik nr 9, s. 25.

[91] Tamże.

[92] I. Zbonikowska, *Służby publiczne*, [rozmowa z dr. Marcinem Zawickim, dyrektorem Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, <http://www.pracuj.pl/praca-sektor-publiczny–25827.htm#top>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

z jednego tylko roku (2001) pokazują duże zainteresowanie pracą w administracji – przeciętna liczba ofert, jaka napłynęła na jedno ogłoszenie, wyniosła ponad 35[93]. Największym zainteresowaniem cieszyła się praca w urzędach centralnych i ministerstwach – ostatecznie zatrudnionych zostało 820 osób spośród ponad 27 tysięcy ubiegających się w 2001 roku o stanowiska urzędnicze. Na atrakcyjność zatrudnienia w urzędach państwowych wpływa m.in. to, że oferowane państwowe posady czy stanowiska wciąż są postrzegane jako bezpieczne (bezpieczniejsze od zatrudnienia w firmach prywatnych), gdyż dają większą pewność zatrudnienia, pewność przestrzegania praw pracowniczych, pensje są pracownikom wypłacane w terminie, istnieją też większe szanse zatrudnienia dla osób powyżej 40 roku życia[94]. Być może jest też tak, że prestiż środowiskowy oraz władza, jaką reprezentuje i dysponuje urzędnik, są powodami, dla których niezbyt atrakcyjne pod względem finansowym posady urzędnicze cieszą się dużym zainteresowaniem.

Amerykański socjolog Charles Wright Mills w klasycznej już pracy *Białe kołnierzyki* przytacza szereg stereotypów funkcjonujących w społeczeństwie amerykańskim na temat urzędników i urzędniczej pracy. Tworzą one, w zależności od przyjętej perspektywy, różne portrety biurokratów. Z góry – pisze Mills – obraz wygląda tak, że mamy kpiny z biurokratów, wyśmiewanie ich przywar, słabości i popełnianych błędów. Od dołu natomiast wizerunek wygląda inaczej. „Od dwóch pokoleń dzieci z ubogich i średniozamożnych rodzin skwapliwie starały się wspiąć ku górze, by zostać choćby «zwykłymi» urzędnikami. Rodzice poświęcali się, by przynajmniej jedno z ich dzieci mogło skończyć szkołę średnią albo wyższą uczelnię, aby w rezultacie zostać pomocnikiem kierownika, umieć poprowadzić rejestr, przepisać list na maszynie, uczyć w szkole, pracować w biurze… słowem, by nosić w pracy biały kołnierzyk" [Mills 1965, s. 46]. Ryzykując uproszczenie powyższego obrazu i odnosząc go do współczesnych polskich realiów, można powiedzieć, że posada urzędnicza – choć w powszechnej opinii mało płatna (co też wydaje się mitem, bo na pewnym szczeblu zarobki w administracji wcale nie są tak złe, jak się na ogół uważa[95]), nieciekawa i nudna – dla wielu osób tak dawniej, jak i dziś, stanowi przedmiot aspiracji, i – co równie istotne – jest dla wielu urzędników, o czym świadczą przeprowadzone wywiady, powodem dumy i satysfakcji zawodowej.

[93] Zob. *Nabór do służby cywilnej,* Raport z badań 2001 rok, Departament Rekrutacji i Selekcji, maj 2002, s. 25.

[94] Zob. *Pracujący Polacy 2006*, Badanie przeprowadzone przez Zakład Badań Naukowych PTS dla PKPP Lewiatan w listopadzie 2005 roku.

[95] I. Zbonikowska, *Służby publiczne*, jw.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Zakończenie

„Gdyby z politycznych deklaracji można było zbudować coś trwałego, jedną z najsolidniejszych budowli systemu demokratycznego w Polsce byłaby służba cywilna, czyli rzesza porządnych apolitycznych urzędników, z równą lojalnością pracujących pod każdymi rządami”[1] – zdanie to trafnie oddaje polityczną schizofrenię, która od początku lat dziewięćdziesiątych towarzyszy budowie służby cywilnej. Gdy słucha się polityków, trudno znaleźć kogoś, kto kwestionowałby potrzebę istnienia apolitycznej i profesjonalnej służby cywilnej. Kiedy analizuje się postulaty i decyzje ugrupowań politycznych, służba cywilna jawi się jako pole politycznych walk, przetargów i zawłaszczeń. Wyliczanie bądź licytowanie, która z partii rządzących (rządzących koalicji) dokonała większego demontażu – naruszając, obchodząc lub zmieniając ustawę o służbie cywilnej – ma niewielkie znaczenie wobec permanentnej dekonstrukcji, jakiej korpus SC jest poddawany praktycznie od momentu jego powołania; wybory parlamentarne sprawiały na ogół, że „była” opozycja (krytykująca praktyki ugrupowań rządzących), wchodząc w rolę rządzących, przystępowała do dalszego demontażu tej instytucji – pod hasłami jej reformy bądź naprawy. Retoryka politycznych reformatorów skupiała się na pozytywnych efektach planowanych zmian, ale konsekwencje były często odmienne od tego, co zapowiadali lub o czym zapewniali, np. nie przybywało urzędników SC w takim tempie, jak zakładano, merytoryczne kryteria nie były najważniejsze przy obsadzie stanowisk, a apolityczność korpusu okazała się mitem złożonym na ołtarzu partyjnych walk i targów o administracyjne posady. Obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej to kolejny projekt „testowany” w Polsce. I tak

[1] Zob. J. Paradowska, *Korpus w rozkładzie*, „Polityka” 2002, nr 42.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

jak w przypadku wcześniejszych modyfikacji, tak i teraz podkreśla się, że istotą zmian jest naprawa, poprawa itp., ale przede wszystkim dostosowanie administracji do nowych wyzwań – aktualnie jest to proces globalizacji w wymiarze gospodarczym, politycznym i społecznym, wcześniej wskazywano na integrację europejską i konieczność szeroko rozumianej europeizacji administracji, a jeszcze wcześniej na zmianę ustrojową, decentralizację państwa i rozwój samorządu lokalnego. Cele ideologiczne wspierano celami pragmatycznymi, w tym koniecznością wyeliminowania z administracji ludzi (urzędników) związanych ze starym aparatem władzy.

W sporach politycznych o służbę cywilną, w działaniach mających na celu zawężenie bądź rozszerzenie politycznych wpływów na – najogólniej mówiąc – niepolityczne stanowiska w administracji, ścierały się także różne wizje służby cywilnej. Przyjęcie w Polsce modelu mieszanego[2] (z przewagą elementów charakterystycznych dla systemu zamkniętego) było uważane, przez jednych, za formę kompromisu między zamkniętym a otwartym modelem służby cywilnej (tradycyjnym a nowoczesnym), ale też rozwiązanie umożliwiające ewolucyjne przejście od struktur państwa komunistycznego (z administracją zbliżoną pod wieloma względami do tradycyjnego modelu biurokracji) do demokratycznego państwa prawa; dla innych natomiast, stanowiło nieuzasadnione nakładanie na nowo tworzoną instytucję pancerza przestarzałych ram strukturalnych i organizacyjnych. Jak podkreślał podczas konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce" Grzegorz Rydlewski: „Obecnie coraz częściej czerpie się z modelu brytyjskiego, a my wciąż tkwimy w skostniałym systemie francuskim"[3]. „Skostniały system francuski" jest natomiast bliższy Weberowskiej wizji biurokracji, zwłaszcza założeniom wyraźnego oddzielenia sfery polityki od administracji, co w Polsce, czy – szerzej – w państwach postkomunistycznych wydaje się mieć szczególne znaczenie; podobnie zresztą jak tradycyjnie wpisane w model zamknięty gwarancje zatrudnienia, będące podstawą niezależności urzędników korpusu SC. Zalety jednego modelu przekuwano na wady drugiego, np. w systemie otwartym dostrzegano możliwość jeszcze większej polityzacji administracji [Izdebski, Kulesza 2004, s. 275–280]. Ostrzegano, że w przypadku państw postkomunistycznych – mających długą tradycję w podporządkowaniu administracji wpływom politycznym, co spowodowało upadek etosu służb publicznych – przyjęcie modelu otwartego spowoduje napływ do służby cywilnej osób przypadkowych, bez odpowiednich kwalifikacji, a przede wszystkim – zwiększy ryzyko niewłaściwego zarządzania funduszami publicznymi, korupcji i nepotyzmu [Kudrycka 2002].

W dyskusjach o tym, które rozwiązanie będzie lepsze, bardziej odpowiednie dla polskiej administracji, zapomniano, że nawet najlepsze wzory instytu-

[2] Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba cywilna" 2000/2001, nr 1, s. 48.

[3] Wystąpienie prof. Grzegorza Rydlewskiego na konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce", KSAP, Warszawa, maj 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

cjonalne potrzebują – przywołując raz jeszcze Clausa Offe – dobrych ludzi, którzy będą instytucje tworzyć i utrwalać. W Polsce, przynajmniej do tej pory, mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której większość barier, utrudniających wdrażanie systemu służby cywilnej, było wynikiem zamierzonych działań polityków [Gadowska 2009][4] – czasem podejmowanych z pobudek ideologicznych, najczęściej zaś będących gestem samoobrony klasy politycznej przed racjonalizacją i umniejszeniem jej wpływów na funkcjonowanie państwa [Burnetko 2003, s. 75]. Wprawdzie ostatni raport SIGMA chwali Polskę za podjętą w 2008 roku reformę służby cywilnej, która „na nowo wprowadza korpus służby cywilnej na tory wspólnych europejskich zasad obowiązujących w administracji publicznej"[5], ale doświadczenia ostatnich lat powinny być ostrzeżeniem dla polityków, a przede wszystkim dla opinii publicznej. Niestabilność administracji i demontaż służby cywilnej to konsekwencja działania kolejnych rządów i ich zaplecza politycznego. W początkach transformacji przyczyn dysfunkcji instytucji państwowych upatrywano m.in. w „instytucjonalnym nomadyzmie"[6] postsolidarnościowych elit, które tworzyły nowe instytucji w sposób bardziej odpowiadający osobistym interesom i aspiracjom przedstawicieli elity aniżeli strukturom i zadaniom tych instytucji [Kurczewska, Kamiński 1994, s. 146–150]. Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że instrumentalne traktowanie stanowisk i podporządkowanie państwa logice zmian politycznych, a nie jego długoterminowych interesów, stało się trwałą praktyką rządów i swoistym *modus operandi* politycznych decydentów. Wciąż aktualna wydaje się teza, że Polska jest „miękkim państwem", tj. takim w którym się administruje, a nie rządzi; „państwo miękkie" charakteryzuje się m.in. niedostatkami w ustawodawstwie, nieskutecznością w egzekwowaniu prawa, powszechnością zjawiska korupcji, politycznym i gospodarczym partykularyzmem jednostek i grup społecznych, nieefektywnym wykorzystania funduszy publicznych, samowolą aparatu biurokratycznego i niewielką skutecznością we wprowadzaniu reform [Marody, Hausner 2000][7]. Równie uprawnione wydają się inne, bardziej radykalne stwierdzenia, że Polska nie tyle jest rządzona, co sterowana przez miałkie lokalne i centralne sitwy: „Od 20 lat trwają restrukturyzacje aparatu władzy. Nie zmieniają się tylko jej sposoby działania ani dobór kadr. Raz coś

[4] K. Gadowska, *Law In Action. The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-Rank Posts in Civil Service in Poland*, <http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2009/papers/200907031109520.Gadowska_New.doc>.

[5] Zob. *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*, SIGMA, April 2009, s. 72.

[6] Wyróżnikiem tego zjawiska jest np. instrumentalne traktowanie sprawowanych stanowisk jako etapu w karierze bez zwracania uwagi na jakość instytucji, którymi się kieruje, a także częste przechodzenie na inne stanowiska, do innych instytucji, zmiany przynależności partyjnej, obszarów aktywności publicznej itd. Zob. K. Jasiecki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2003, <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publikacje/jasiecki.pdf>.

[7] M. Marody, J. Hausner, *Miękki kraj*, „Polityka" 2000, nr 50.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

się demonopolizuje, potem monopolizuje. Albo centralizuje, aby później decentralizować. Szuka się posłusznych, ruguje samodzielnych. (...) Nie zmienia się jedno: każda inicjatywa obywatelska, która wykracza poza prosty akt rejestracji (samochodu, transakcji, meldunku) jest gehenną wędrówki między biurkami, przy których siedzą urzędnicy samorządowi i rządowi"[8]. Można spotkać także opinie, że oczekiwaniu na zmiany, na pojawienie się „dobrych polityków" (rozumiejących potrzebę istnienia korpusu i potrafiących powściągnąć zapał poszerzania politycznych wpływów o niepolityczne posady w administracji) i dobre decyzje polityczne, które wzmocnią służbę cywilną, powinno towarzyszyć zwiększenie społecznej kontroli nad administracją zarówno ze strony mediów, NGO-sów, jak i indywidualnych obywateli [Burnetko 2008, s. 77–78]. Społeczna (obywatelska) kontrola wymaga z kolei większego zainteresowania, wiedzy, a nade wszystko świadomości obywateli, że w prawie do dobrej administracji, w idei dobrego rządzenia zawiera się również obowiązek państwa, by dobrą administrację – dobrą służbę cywilną – obywatelom zapewnić.

Spełnienie tego warunku może okazać się równie trudne jak szybka poprawa kondycji elit politycznych, oskarżanych m.in. o brak propaństwowej świadomości, a także niezrozumienie idei służby cywilnej i roli tej instytucji dla sprawności i demokratyzacji państwa. Zainteresowanie administracją publiczną, zwłaszcza wiedza na temat struktur administracyjnych i służby cywilnej, jest w społeczeństwie nieduża, np. mylone są struktury rządowe i samorządowe administracji, nie rozróżnia się kompetencji poszczególnych urzędów, a służba cywilna – jeśli w ogóle się ją rozpoznaje – dla wielu osób oznacza wszystkie urzędy państwowe i zatrudnionych w nich urzędników, a także służby mundurowe lub po prostu przedstawicieli tajnych służb. W potocznym odbiorze urzędnikiem jest każdy, kto pracuje w państwowym urzędzie, a nawet każdy, kto jest zatrudniony w sektorze publicznym. W społecznej ocenie administracji publicznej pomijane są istotne dla regulacji prawnych i analiz prawniczych podziały na korpusy, służby, funkcjonariuszy publicznych, pracowników urzędów lub urzędników (państwowych, samorządowych, honorowych, publicznych), ważne natomiast jest to, j a k obywatele są obsługiwani w urzędach państwowych, to znaczy jak szybko ich sprawy są załatwiane i czy są zadowoleni ze sposobu, w jaki ich sprawa i oni sami są traktowani. Przy czym „zadowolenie" nie oznacza, że oczekujemy od urzędników życzliwości, troski czy wrażliwości – w każdym razie nie tych cech oczekujemy przede wszystkim; chcemy natomiast, by – jak Weberowscy biurokraci – działali rzeczowo, profesjonalnie i zgodnie z prawem, także podejmując nasze sprawy; by etos służby publicznej opierał się na misji i służebności, a nie służalczości wobec obywateli, a zwłaszcza polityków. Są to podstawowe kryteria społecznej oceny

[8] Zob. Cz. Bielecki, *Nas jest więcej*, „Rzeczpospolita", 08–09.08.2010, <http://www.nasjestwiecej.pl>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

administracji publicznej, a zarazem fundament, na którym budowany jest prestiż profesji urzędniczej i zaufanie do instytucji państwa. Na marginesie można tylko dodać, że trudno dziwić się obywatelom, gdy mylą lub źle interpretują terminy takie jak „urzędnik", „funkcjonariusz publiczny" czy „służba cywilna", skoro sami prawnicy podkreślają istniejący w tym zakresie zamęt pojęciowy, toczą spory o definicje prawne i prawnicze, często też przywołują – co jeszcze bardziej utrudnia rozumienie – definicje występujące w innych państwach. O wiele istotniejsze wydaje się jednak, że społecznej niewiedzy o administracji publicznej towarzyszą powszechne i ugruntowane negatywne stereotypy na temat pracy urzędów i urzędników – nawet osoby, które nie odwiedzają urzędów państwowych (a dotyczy to prawie połowy społeczeństwa, około 40%), mają na ogół wyrobiony pogląd o „zwykłych" urzędnikach. Od dawna stanowią oni przedmiot kpin, ataków i oskarżeń; tradycyjnie też obarcza się ich odpowiedzialnością za większość nieszczęść i problemów, jakich doświadczają obywatele. Często przypisuje się urzędnikom bezduszność, niekompetencję, wręcz głupotę, ale najbardziej przeszkadza obywatelom – uważana za powszechną w środowisku urzędniczym – korupcja.

Publikacji naukowych na temat korupcji, w tym korupcji urzędniczej, jest bardzo wiele, padają propozycje wyodrębnienia „socjologii korupcji" [Kurczewski 2000], a w ramach istniejących teorii – kontekstualnych i funkcjonalnych, teorii nowych lub kształtujących się systemów politycznych czy teorii kulturowej – podejmuje się próby teoretycznego wyjaśnienia źródeł korupcji, jej przyczyn i konsekwencji[9]. Przekonania większości Polaków o powszechnej korupcji wśród urzędników, czy – szerzej – funkcjonariuszy publicznych i elit rządzących, potwierdzają międzynarodowe badania porównawcze, w których podkreśla się, że korupcja stanowi w Polsce poważny problem, podobnie jak w innych państwach, zwłaszcza postkomunistycznych. W rekomendacjach Unii Europejskiej, dotyczących przeciwdziałania korupcji, wskazuje się na istniejące w Polsce bariery i ograniczenia, w tym niedostatecznie rozwiniętą instytucję służby cywilnej i niewydolne sądownictwo. Z unijnej perspektywy, pisze Krzysztof Jasiecki, korupcja w Polsce nie jest jedynie dziedzictwem poprzedniego ustroju: „Wprawdzie strukturalnie jest osadzona we wcześniejszym zapóźnieniu społeczno-gospodarczym i cywilizacyjnym, ale została również wzmocniona poprzez okoliczności oraz politykę okresu transformacji. (…) Wielu badaczy wskazuje na bardzo duże możliwości korupcji, uwarunkowane przez zasadniczy kierunek reform ustrojowych, realizowanych w warunkach kryzysu państwa, ograniczeń jego możliwości finansowych i niskich pensji urzędniczych"[10]. Jakkolwiek definiowana (szeroko lub wąsko), opisywana za pomocą skal czy wskaźników, korupcja jest w Polsce utożsamiana z politykami i urzędnikami; stała się również trwałym elementem ich społecznego (medialnego) wizerunku.

[9] K. Jasiecki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy*..., jw., s. 1–28.
[10] Tamże, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Uczestnikom debat naukowych i autorom profesjonalnych analiz pozostawia się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jaka jest rzeczywista skala korupcji w Polsce? Zwykli obywatele raczej poprzestają bądź utwierdzają się w opiniach, że jest ona powszechna i stanowi poważny problem; takie deklaracje pojawiają się nawet wtedy, gdy przeczą im codzienne doświadczenia, wyniesione z kontaktów z urzędami i urzędnikami (co, paradoksalnie, potwierdzają sondaże opinii publicznej). Być może działa w tym przypadku mechanizm czy reguła konsekwencji, gdy utrwalone przekonania (np. powstałe na podstawie przekazów medialnych) nie zmieniają się pod wpływem sprzecznych informacji, a każde osobiste doświadczenie niezgodne z przekonaniami jest tylko potwierdzeniem wyjątku od istniejącej reguły? Jakkolwiek by tłumaczyć tę niekonsekwencję, społeczna ocena uczciwości kadr administracji odbiega od wyobrażeń reformatorów systemu, którzy w proces transformacji niejako automatycznie wpisywali wzrost prestiżu zawodu urzędnika i odbudowę autorytetu profesji – w nowym demokratycznym państwie miał być kojarzona z odpowiedzialnością, uczciwością i wysokimi kwalifikacjami. W Trzeciej RP, podobnie jak w okresie PRL-u, zawód urzędnika nie cieszy się dużym poważaniem, nie zasługuje na miano zawodu zaufania publicznego. Ponadto urzędnicza praca, postrzegana jako nudna, nisko płatna i niezbyt ambitna pod względem wymaganych kwalifikacji, wciąż jest uważana za mniej atrakcyjną od tradycyjnie cenionych karier bądź zawodów przynoszących wysokie dochody i zapewniających niezależność. W wizerunku tym – o czym z rozgoryczeniem i żalem mówią sami urzędnicy – dominuje także obraz profesji urzędniczej jako swego rodzaju monolitu; i jeśli w potocznym odbiorze rozróżnia się a nawet bardziej ceni pracę w ministerstwach czy urzędach centralnych niż w „zwykłych" urzędach pocztowych lub gminnych, to i tak termin „urzędnik" wywołuje na ogół negatywne konotacje, a hierarchia urzędnicza – uwarunkowana kwalifikacjami i kompetencjami pracowników – stanowi w potocznym odbiorze głównie odzwierciedlenie hierarchii organizacyjnych „dojść", „układów" i „wpływów".

Często winą za niekorzystny wizerunek i negatywny odbiór społeczny administracji obarcza się media, które – w pogoni za sensacją lub aferami – pomijają elementy pozytywne i nierzetelnie, nieobiektywnie informują o pracy urzędników. Wskazywanie na media jako głównego winowajcę wizerunkowej porażki urzędów i urzędników jest już w Polsce tradycją – także w PRL-u urzędnicy byli niezadowoleni ze sposobu informowania o ich pracy, domagali się większego obiektywizmu i szacunku. Obwinianie mediów może wydawać się zasadne, zwłaszcza w świetle wyników badań, które pokazują, że większość obywateli wiedzę o urzędnikach, w tym służbie cywilnej, czerpie właśnie z mediów, ale na wykreowany negatywny obraz administracji składa się znacznie więcej elementów, a winnych tej sytuacji można by szukać także wśród polityków, samych urzędników i obywateli. Nie przypisując w tym zakresie większych czy mniejszych „zasług" którejkolwiek z tych grup, można tylko dodać, że często, koncentrując się na krytyce mediów, nie dostrzega się, że mogą one

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

służyć kreowaniu pozytywnego wizerunku urzędów państwowych. Potwierdza to przywoływany już wcześniej przykład Ewy Łętowskiej i Tadeusza Zielińskiego, ombudsmanów I i II kadencji. W tym kontekście polityczne deklaracje i pompatyczne zapowiedzi polityków, że wprowadzenie służby cywilnej zmieni utrwalony w latach PRL-u negatywny obraz administracji publicznej i przyczyni się do odbudowy etosu służby publicznej ukształtowanego w Drugiej RP, wydają się na wyrost, ale tylko z pozoru. Widoczne są bowiem pewne pozytywne efekty oswajania biurokratycznego Lewiatana, które umykają pod naporem negatywnych informacji i przekazów medialnych.

Sondażowy obraz urzędów i profesji urzędniczej nie jest tak spójny i jednoznaczny, jak można by sądzić. Widoczne są różnice w postrzeganiu urzędników – generalnie eksponuje się szczególnie cechy negatywne, ale w przypadku urzędników, z którymi miało się bezpośredni kontakt, oceny są znacznie lepsze, a nawet bardzo dobre – zdecydowana większość klientów ceni urzędników za profesjonalizm i rzetelność, jedynie sporadycznie pojawiają się zarzuty przekupstwa czy korupcji [CBOS 2006]. Podobne rozbieżności ujawniają wyniki badań prowadzonych w innych państwach, a co więcej – podobnie jak w Polsce – pokazują one, że znacznie lepiej na tle ogółu pracowników administracji publicznej wypadają urzędnicy służby cywilnej. Narzekanie na biurokratów, posługiwanie się negatywnymi stereotypami urzędnika i pracy urzędniczej, są wspólne wielu społeczeństwom, ale faktem jest również, że osobisty kontakt z urzędnikami te stereotypy podważa. Polacy coraz częściej dostrzegają pozytywne zmiany w funkcjonowaniu urzędów – zdecydowana większość potwierdza sprawną (szybką i kompetentną) obsługę, dobrą organizację pracy dostosowaną do potrzeb klientów, odpowiednie warunki lokalowe i godziny obsługi interesantów; prawie połowa (46%) potwierdza, że urzędy zapewniają klientom możliwość załatwienia spraw urzędowych przez Internet i – co najważniejsze – ponad 60% badanych twierdzi, że sprawę w urzędzie załatwiło od ręki [CBOS 2010]. Wbrew obiegowym opiniom nudna i nieciekawa praca urzędnicza stanowi też dla wielu osób atrakcyjne miejsce zatrudnienia – liczba osób ubiegających się o urzędnicze posady od lat przewyższa liczbę ofert pracy w administracji publicznej. Na atrakcyjność zatrudnienia w urzędach państwowych wpływa m.in. to, że oferowane państwowe posady wciąż postrzegane są jako bezpieczne (bezpieczniejsze niż w firmach prywatnych), gdyż dają większą pewność zatrudnienia, gwarancje przestrzegania praw pracowniczych, pensje są pracownikom wypłacane w terminie, istnieją też większe szanse zatrudnienia dla osób powyżej 40 roku życia. Można by za Charlesem Millsem powtórzyć, że z góry obraz wygląda tak, że mamy kpiny z biurokratów, wyśmiewanie ich przywar i słabości, z dołu zaś widać, że posada urzędnicza – choć w powszechnej opinii nisko płatna (co też wydaje się mitem, bo na pewnym szczeblu zarobki w administracji wcale nie są tak złe, jak się na ogół uważa), nieciekawa i nudna – dla wielu osób stanowi przedmiot aspiracji i, co równie istotne dla wielu urzędników, o czym świadczą przeprowadzone wywiady, jest powodem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

dumy i satysfakcji zawodowej. Adam Sarapata w podsumowaniu badań nad PRL-owską administracją pisze, że upływ lat przynosi powolne, ale widoczne zmiany i zaufanie społeczeństwa do pracowników administracji rośnie: „Jest to proces długotrwały, a środków na wzrost zaufania należy szukać w poprawie jakości pracy administracji, nie tkwi on – jak twierdzą niektórzy obrońcy administracji państwowej – w naturze społeczeństwa, w cechach i wadach narodowych. Nieufność i krytycyzm nie są objawami irracjonalizmu, lecz opierają się na oglądzie rzeczywistości, na doświadczeniach i wartościach cenionych i uznawanych przez społeczeństwo" [Sarapata 1984, s. 104]. Doświadczenia Polaków w Trzeciej RP, zwłaszcza tych, którzy w urzędach bywają i kontaktują się z urzędnikami, potwierdzają coraz wyższy poziom świadczonych usług i profesjonalizm kadr. Sfera zaufania do administracji publicznej poszerza się, a jednym z powodów widocznych, choć powolnych zmian jest także europeizacja polskiej administracji. Proces dostosowania administracji do standardów, będących fundamentem każdego demokratycznego państwa, rozpoczął się tuż po przełomie politycznym w 1989 roku, czego przykładem są wszystkie zdarzenia prawne i praktyczne w administracji, związane z urzeczywistnianiem zasad konstytucyjnych nowego systemu (m.in. praworządności, legalizmu, subsydiarności), prowadzące do kształtowania się administracji odpowiedzialnej za działania państwa i jego urzędów, podlegającej kontroli (w zakresie treści, formy i procedury działania) i działającej w granicach oraz na podstawie prawa [Rydlewski 2005, s. 16]. Urzędy państwowe, poddane modernizacji i reformom, dostosowywane do wymogów i standardów unijnych, europeizują się – tworzone praktycznie od początku lat dziewięćdziesiątych na wszystkich szczeblach administracji stanowiska doradców, ekspertów, specjalistów, jak również departamenty, wydziały, zespoły czy komórki zajmują się wdrażaniem i prowadzeniem spraw związanych z UE. Chcąc potwierdzić wysoki poziom świadczonych usług, zdobyć zaufanie klientów, a także wypromować swój nowy (nowoczesny) wizerunek, urzędy – na wzór podmiotów gospodarczych – walczą o prestiżowe certyfikaty jakości, stawiają też swoim pracownikom coraz wyższe wymagania dotyczące wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Podejmowane są inicjatywy i programy usprawniające działanie administracji publicznej na rzecz obywateli, które promują unijne standardy gwarantujące obywatelom prawo do „dobrej administracji", a jednocześnie zmieniają kulturę organizacyjną administracji. Uchwycona w statystykach i raportach, także tych unijnych, dynamika wewnętrznych zmian modernizacyjnych i integracyjnych znajduje odbicie w opiniach obywateli, którzy pozytywnie oceniają zmiany organizacyjne związane z funkcjonowaniem urzędów. „Europeizacja" urzędów – czyli administracji publicznej – stała się synonimem „cywilizowania się" urzędów, „cywilizowania" się praktyki urzędniczej, standardów etycznych i zawodowych urzędników.

Chcąc być złośliwym wobec politycznych decydentów, można by tę część podsumowania zacząć od słów Ludwika Dorna, który stwierdził, że symbolem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

służby cywilnej Trzeciej RP mógłby być zomowiec prowadzący bardzo rozległe życie towarzyskie[11]. Zdanie to jest znamienne w kontekście narzekania na negatywny wizerunek administracji i poszukiwania winnych tej sytuacji. Gdy ministrowie pogardliwie wypowiadają się o podległych im kadrach, to media takie opinie chętnie powtarzają i przekazują w dół do odbiorców; w ten sposób działa kaskada komunikacyjna, kształtująca (urabiająca) opinię publiczną. Coraz częściej formułowany jest pogląd, że współczesne media nie informują o rzeczywistości, tylko dokładają do „opowieści" rządzących własne opowieści [Gawin 2008, s. 15]. W „opowieściach" tych nie tyle ważne są fakty, ile wykreowany na podstawie przekonań, stereotypów bądź uprzedzeń obraz, który ma wywołać u odbiorcy określone reakcje lub skojarzenia. Jeśli symbolem służby cywilnej Trzeciej RP ma być „zomowiec", to warto – nieco ironizując – przypomnieć, że wśród członków korpusu służby cywilnej większość stanowią kobiety, co w pewnym sensie jest typowe dla wielu państw europejskich, podobnie jak to, że wśród urzędników służby cywilnej przeważa płeć żeńska – w Polsce kobiety stanowią 56% urzędników, a mężczyźni 44%. Jest więcej podobieństw między Polską a innymi państwami – kobiety są również mniej licznie od mężczyzn reprezentowane na stanowiskach kierowniczych i wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, co również jest typową sytuacją w wielu państwach. Istnienie „szklanych sufitów", „szklanych ścian" czy „lepkich podłóg" można dostrzec w urzędniczych karierach i awansach, nawet jeśli same kobiety wydają się tych barier nie dostrzegać. Również wiek większości członków korpusu służby cywilnej świadczy, że niewielu mogło „zomowca" widzieć, gdy wypełniał zadania powierzone mu przez komunistyczne państwo. Wśród pracowników służby cywilnej najliczniej są reprezentowane osoby w wieku 25–30 lat, zaś wśród urzędników ponad połowa to osoby, które nie ukończyły 35 lat – są to więc ludzie stosunkowo młodzi, którzy w większości rozpoczęli pracę w strukturach demokratycznego państwa. Również wykształcenie członków korpusu służby cywilnej – nie dręcząc już formacji ZOMO – jest dużo lepsze niż przeciętne. Wśród urzędników służby cywilnej wyższe wykształcenie jest obligatoryjne; są to absolwenci najlepszych polskich uczelni, a także osoby, które inwestują w swoje przygotowanie zawodowe – ukończyły dodatkowe kierunki lub studia podyplomowe, w tym Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Wyższym wykształceniem legitymuje się również ponad połowa pracowników korpusu służby cywilnej. Powyższe informacje zdecydowanie kłócą się z dość powszechną opinią, że praca urzędnicza nie wymaga zbyt dużych kwalifikacji czy specjalistycznego przygotowania.

Większość urzędników służby cywilnej pracę w administracji postrzega jako szansę osobistego rozwoju, możliwość zdobycia wiedzy, podniesienia kwalifikacji, a także możliwość realizacji pasji i zainteresowań. Duża część reprezentuje postawy charakterystyczne dla pokolenia, o którym Hanna Świda-

[11] Zob. *Służba cywilna wg Dorna: Pijacy i zomowcy*, „Gazeta Wyborcza", 11.03.2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

-Ziemba pisała, że pragnie sukcesu, ale sukcesu osobistego, rozumianego jako realizacja życiowych pasji, aspiracji. Niewiele jest przykładów wyboru pracy w administracji ze względu na prestiż związany z wykonywaniem zawodu urzędnika; stosunkowo rzadko też elitarność korpusu SC jest wymieniana jako powód zatrudnienia w służbie cywilnej lub ubiegania się o status urzędnika mianowanego; urzędnicy mają przede wszystkim poczucie prestiżu środowiskowego, a nie społecznego, wynikającego z wykonywania zawodu, cieszącego się poważaniem obywateli. Rekompensatą za brak społecznego poważania jest dla nich przeświadczenie, że wykonują pracę, która daje im satysfakcję, umożliwia rozwój zawodowy i sukces, świadomość posiadania rzadkich, lecz cenionych atrybutów (kwalifikacje, wiedza, znajomość języków obcych, staże zagraniczne), a także przynależność do korpusu będącego elitą kadr administracji. Wiele osób natomiast związało losy zawodowe z administracją, dokonując świadomego wyboru w imię konkretnego celu, jakim jest służba państwu. Jedni wskazują na zainteresowanie sprawami państwa, chęć rozwiązywania problemów ważnych dla kraju lub możliwość wpływania na decyzje ważne dla ogółu obywateli. Inni deklarują wprost, że wybrali administrację publiczną z pobudek patriotycznych; propaństwowe postawy są szczególnie widoczne wśród absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Cnota służby nie jest więc przez urzędników pomijana ani tym bardziej zapomniana, a słowa: państwo, patriotyzm, Polska czy ojczyzna są przez nich wymawiane często i z patosem. Chcąc scharakteryzować urzędników służby cywilnej, użyłabym na pierwszym miejscu terminów „państwowcy" i „ideowcy". Cechy te, tradycyjnie związane z etosem inteligencji[12], mają w przypadku urzędników szczególne znaczenie. Wybór kariery zawodowej, motywy podjęcia pracy w administracji publicznej, jej styl i związane z nią oczekiwania, a przede wszystkim poczucie misji do działania dla dobra ogółu – wszystko to wpisuje urzędników służby cywilnej we wzorzec inteligenta. Przy czym łączą oni elementy „tradycyjnego" etosu z repertuarem cech współczesnych, tj. nowego inteligenta – profesjonalisty, eksperta. Dawna inteligencja, zwłaszcza inteligencja lat międzywojennych, była państwowotwórcza i duża część środowiska inteligenckiego uważała budowanie oraz współtworzenie struktur państwa za część inteligenckiej misji [Gawin 2009, s. 19]. Repertuar cech kojarzonych z przedstawicielem nowej inteligencji jest inny, nastąpiła – jak pisał Edmund Mokrzycki – żywiołowa

[12] Joanna Kurczewska pisze o występujących w Polsce czterech koncepcjach inteligencji: (1) zbiorowość osób, które wyróżniają się wysokimi walorami intelektualnymi, artystycznymi czy moralnymi, niezależnie od ich kondycji społecznej; (2) zbiorowość ludzi trudniących się zawodowo pracą umysłową bądź artystyczną; (3) zbiorowość ludzi, którzy swoją egzystencję opierają na pracy umysłowej i w związku z jej wykonywaniem znajdują się w określonym miejscu struktury społecznej oraz pełnią specyficzne funkcje w społeczeństwie i państwie; (4) zbiorowość wyróżniona z uwagi na szczególny typ orientacji aksjologicznych wynikających z kompetencji intelektualnych. J. Kurczewska, *Inteligencja*, [w:] *Encyklopedia Socjologii*, t. I, Warszawa 1998, s. 339.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

transformacja tradycyjnej inteligencji w wykwalifikowanych specjalistów i ekspertów stanowiących postsocjalistyczny odpowiednik zachodniej *knowledge class* [Mokrzycki 1995, s. 18]. Obecnie na dalszy plan zeszły takie elementy etosu, jak poziom moralny, dobre wychowanie, rozległe zainteresowania, szacunek ze strony innych czy wysoki poziom kulturalny. Dominują natomiast takie cechy przedstawicieli inteligencji, jak: posiadanie wyższego wykształcenia i rozległa wiedza [Kwaśniewski 1997, s. 227]. Współczesny inteligent przestał być przywódcą duchowym narodu i kontrolerem jego zachowań, a stał się specjalistą, ekspertem zajmującym różne miejsca w społeczeństwie[13]. Określając swoją tożsamość, współczesny inteligent odwołuje się do różnych wzorców, ale w przypadku urzędników służby cywilnej dwa wydają się mieć znaczenie szczególne. Są to wspominane już „państwowiec" i „osoba ideowa". Współczesny „państwowiec" to osoba wykształcona, związana z sektorem publicznym i publicznymi służbami, która uważa państwo za cel swoich starań, a zarazem siebie za arbitra społecznej sprawiedliwości; popiera państwo, ponieważ wyraża bliski inteligencji interes publiczny, jest racjonalne i – co również ważne – obecnie demokratyczne. Z kolei „osoba ideowa" reprezentuje tę cechę inteligencji, która jest związana z działaniem w imię idei, której celem jest dobro powszechne, a nie interes prywatny. „Ideowiec", by podkreślić swoją bezinteresowność, rezygnuje z dobrobytu i przywilejów, ale oczekuje uznania i prestiżu. „Należy do elity społecznej, właśnie przez swe wykształcenie, a także dlatego, że myśli i działa wolny od nacisku partykularnych interesów" [Tamże]. Identyfikacje powyższe są obecne w deklaracjach i wypowiedziach urzędników, będących zarówno depozytariuszami tradycyjnego etosu służby państwu, jak i przedstawicielami młodej „profesjonalnej" inteligencji, która ciężko pracuje, rozwija się i wiąże karierę zawodową z administracją publiczną. Na możliwość pogodzenia inteligenckiego etosu z profesjonalizmem oraz powstania nowoczesnej grupy społecznej, która nie musi stać się kopią zachodniej klasy średniej, zwracali uwagę socjologowie badający proces transformacji: „Badania socjologiczne pokazują, że między państwem i inteligencją czy merytokracją i inteligencką misją nie ma zasadniczego konfliktu. (…) Wbrew temu, co utarło się w potocznej wiedzy, to inteligencja humanistyczna (…) zyskała najwięcej na przemianach gospodarczych po 1989 roku. (…) Wiele wskazuje na to, że etos i tradycja inteligencka są trwałymi wartościami w polskim życiu publicznym. (…) Wydaje się, że po głośnym odtrąbieniu abdykacji inteligencji w latach dziewięćdziesiątych współcześnie nastąpiła jej cicha restauracja" [Gawin 2009, s. 19]. Etos inteligencji, ale także etos Solidarności (Sierpnia '80) – być może nawet bardziej on – wydają się kształtować postawy urzędników służby cywilnej, zwłaszcza gdy mówią o służbie demokratycznemu państwu, wielkiej nadziei

[13] J. Mikułowski-Pomorski, *Etos warstw społecznych. Inteligencja. Między państwem a samodzielnym wyborem*, [w:] H. Kowalska (red.), *Inteligencja. Tradycja i nowe czasy*, Kraków 2001, <http://www.ae.krakow.pl/ekse/htm/etosgrupspolecznych.pdf>, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

na zmianę jaką był 1989 rok i gotowości poświęcenia własnych interesów w imię wspólnego dobra. W imię tych zasad wielu z nich decydowało się na pracę w strukturach nowej administracji publicznej, traktując zmianę systemową nie tylko w kategoriach politycznego, lecz także etycznego wyzwania.

Postrzeganie przez urzędników roli zawodowej jako powołania, misji, wskazuje też na identyfikację z fundamentalnymi zasadami i wartościami służby cywilnej, których treść wyznaczają normy konstytucyjne, przepisy Ustawy o służbie cywilnej, a także postanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

Należy też podkreślić, że mimo wypowiedzi, które świadczyłyby o dość lekceważącym stosunku niektórych respondentów do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, większość jednak zna jego treść, ponad połowa przyznaje, że w jakiś sposób jest on im przydatny, a także przypisują KESC wiele ważnych funkcji, w tym integrującą i konsolidującą środowisko urzędników. Znaczenie kodeksowych norm i wysokich standardów zawodowych członków korpusu służby cywilnej wydają się także potwierdzać wyniki badań sondażowych. Z monitoringu urzędów i instytucji, w których działa służba cywilna, wynika, że zatrudnione w nich osoby są bardzo wysoko oceniane przez klientów pod względem profesjonalizmu, uczciwości i rzetelności. Ogólny pozytywny wizerunek korpusu służby cywilnej nie oznacza, że kwestia standardów etycznych w administracji publicznej nie wymaga stałego zainteresowania, zewnętrznej kontroli i egzekwowania, zwłaszcza że wielu pracowników administracji – co również dokumentują badania – przyznaje się wprawdzie do drobnych, ale jednak naruszeń zasad etycznych. Ogólny wynik badań nad stanem etycznym kadr administracji – pisze Barbara Kudrycka – sprowadza się do konstatacji, że przypadki prawdziwej korupcji są rzadkie, natomiast dość powszechna jest praktyka drobnych naruszeń standardów etycznych. „Praktyczne egzekwowanie zasad kodeksowych jest podstawowym kryterium weryfikacyjnym, wykazującym, czy przedsięwzięcia związane z etycznym, odpowiedzialnym administrowaniem są prawdziwe czy tylko pozorne. Dopiero wówczas, gdy zasady etyczne są egzekwowane, pełnią funkcję dyscyplinującą i kontrolną, a także stymulującą, prewencyjną i ochronną. W przeciwnym razie są przedmiotem żartów i tylko pogłębiają kryzys zaufania do organów publicznych" [Kudrycka 2001, s. 44]. W Polsce, podobnie jak w innych państwach postkomunistycznych, problemem nie jest brak instytucjonalnych rozwiązań – są one podobne, a nawet wzorowane na tych, które funkcjonują w państwach o długich tradycjach demokratycznych – ale zbyt krótkie doświadczenie związane z funkcjonowaniem mechanizmów proceduralnych, instytucjonalnych i kulturowych, służących ograniczaniu zachowań nieetycznych urzędników. I nawet jeśli można usłyszeć głosy oburzenia, że mamy do czynienia z narodową klęską, bo „zasady przyzwoitości trzeba zapisywać w kodeksach, ustawach i wymuszać karami"[14], to tworzenie i rozszerzanie procedur oraz mechanizmów kształtujących infra-

[14] Zob. J. Żakowski, *Coś w Polsce pękło, coś się skończyło*, „Gazeta Wyborcza", 16.04.1994.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

strukturę etyczną administracji (służby cywilnej), podejmowanie działań weryfikujących dotychczasowe inicjatywy, np. wprowadzanie dokumentów normatywnych o charakterze bardziej szczegółowych instytucji, które uzupełniałyby i aktualizowałyby Kodeks Etyki Służby Cywilnej, jest – jak pokazują przykłady innych państw, także o skrajnie odmiennych doświadczeniach ustrojowych – konieczne. Jacek Kurczewski, odwołując się do wzorów brytyjskich, podkreśla, że kodeksowe normy powinny być dyskutowane i systematycznie aktualizowane o przykłady zachowań naruszających zasady etyczne, wraz z wyjaśniającym komentarzem. „Interpretacyjna kodeksowych norm powinna być poddawana okresowej, nawet corocznej aktualizacji i ewentualnej nowelizacji. Komisja Standardów Życia Publicznego w Wielkiej Brytanii pracuje systematycznie, a jej dyrektywy są adresowane do różnych środowisk i w związku z różnymi zagadnieniami, w zależności od zmiany okoliczności, w sposób regularny. Podobnie u nas uchwalenie Kodeksu Etyki Służby Cywilnej nie może być jednorazowym aktem, ale punktem odniesienia do stałego monitoringu i wynikającej zeń adaptacji zasad ogólnych do problemów aktualnych" [Kurczewski 2009]. Stały monitoring i adaptacja kodeksowych norm to działania konieczne i zdecydowanie wykraczające poza dotychczasową praktykę cyklicznych dyskusji i formułowanych postulatów, skupiających się głównie na zmianie obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Ważnym elementem procesu promowania i kształtowania właściwych postaw pracowników administracji są także wzory płynące „z góry", a więc bezpośredni zwierzchnicy, przełożeni bądź kierownicy budujący własnym przykładem etos wykonywanego zawodu. O potrzebie obsadzania stanowisk w służbie cywilnej osobami, których kompetencje i przymioty osobiste będą sprzyjać kształtowaniu wysokiej pozycji urzędników w państwie oraz pozytywnego wizerunku administracji publicznej w społeczeństwie, wielokrotnie mówili respondenci. W formułowanych przez nich postulatach stworzenia bardziej czytelnych procedur rekrutacji, w tym barier dla politycznego klientelizmu przy naborze i obsadzaniu poszczególnych stanowisk, zwłaszcza wyższych stanowisk w korpusie SC, widoczny był również zdecydowany sprzeciw wobec praktyki zawłaszczania i podporządkowania służby cywilnej przez kolejne rządy i grupy polityczne. „Szczególna pozycja wyższych urzędników służby cywilnej – pisze Barbara Kudrycka – wynika z tego, że stanowią pomost pomiędzy politykami a podporządkowanymi im urzędnikami i ich postępowanie może powstrzymywać polityków przed partyjnymi partykularyzmami oraz stanowić przykład dla podporządkowanych pracowników. Winni oni też doradzać politykom na bazie nie tylko technicznych umiejętności, lecz na podstawie refleksji, wynikających z dotychczasowych doświadczeń oraz kreatywnego szacowania tak potencjału, jak i zysków, i zagrożeń wynikających z globalizacji oraz innych zjawisk współczesnego świata. Z jednej strony muszą być szczególnie wrażliwi na określanie treści – kwantyfikowanie i ochronę interesu publicznego; z drugiej strony – powinni na własnym przykładzie budować etos wykonywanego zawodu" [Kudrycka 2001, s. 37]. Wśród

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

innych elementów, kształtujących etos służby cywilnej i wpływających na identyfikację urzędników z dobrem publicznym, wymienia się m.in.: poczucie satysfakcji z pracy; identyfikowanie się z rolą zawodową; atmosferę społecznej akceptacji dla uczciwości i kompetencji urzędników; dobre stosunki w pracy; traktowanie państwa i społeczeństwa jako ważnych wartości; sprawiedliwe ocenianie i nagradzanie pracowników; umiejętność aplikacji kodeksowych norm w konkretnych, praktycznych sytuacjach; i szkolenia umożliwiające poznanie mechanizmów odpowiedzialnych za powstawanie różnych patologii [Kiciński 2008][15]. Niektóre z tych warunków – jak wynika z deklaracji respondentów, a także z badań prowadzonych wśród członków korpusu służby cywilnej – są spełnione, np. satysfakcja i identyfikacja z rolą zawodową czy traktowanie państwa i społeczeństwa jako najwyższych wartości; inne wymagają poprawy m.in. za pomocą uregulowań i środków prawnych, ale też presji środowiska urzędniczego. Należy też zwrócić uwagę na silnie akcentowaną przez respondentów służebność profesji urzędniczej, określanej jako „służba społeczeństwu i demokratycznemu państwu". W tak rozumianej roli zawodowej znajduje odbicie Petrażycjański model władzy służebnej, w której to urzędnik jest dla obywatela, a nie odwrotnie. Urzędnikom nieobcy jest także krytycyzm w ocenie funkcjonowania państwa, a zwłaszcza obowiązującego prawa, którego czują się reprezentantami i wykonawcami. Mają też – przynajmniej niektórzy z nich – odwagę, by przeciwstawiać się naciskom politycznym, a także bronić decyzji, o których słuszności są przekonani. Kładąc nacisk na profesjonalizm, legalizm, rzetelność i bezstronność jako główne zasady działania, a zarazem przymioty wzorowego urzędnika, podkreślają jednocześnie znaczenie w urzędniczym wzorze osobowym cnót miękkich, którym Maria Ossowska przypisywała rolę łagodzenia konfliktów czy – szerzej – harmonizowania życia społecznego. Charakterystyczny dla urzędników jest też nastrój oczekiwania – na stabilizację, przejrzystość obowiązujących w służbie cywilnej reguł, na powstanie licznej, a tym samym silnej grupy urzędników korpusu SC, która, tak jak była w stanie samodzielnie wypracować i przyjąć własny zbiór reguł moralnych, tak samo będzie o przestrzeganie tych reguł dbać. W oczekiwaniu tym urzędnicy nie są osamotnieni. Szybki rozwój służby cywilnej leży w interesie państwa i obywateli; jest ważny dla wszystkich, którzy uważają, że polityczny bój o służbę cywilną w Polsce miał dla państwa i społeczeństwa wymierne korzyści. To, czy osiągnięte już rezultaty nie zostaną zaprzepaszczone, zależy w dużej mierze od przyzwolenia, a ściślej – od bierności społeczeństwa.

[15] Wystąpienie prof. Krzysztofa Kicińskiego na konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce", KSAP, Warszawa, maj 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

Bibliografia

Akty normatywne i orzecznictwo

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych, Dz.U. 1944, nr 16, poz. 89.
2. Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922, Dz.U. 1948, nr 050, poz. 381.
3. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
4. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 roku w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, MP 1984, nr 20, poz. 135.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 roku w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz.U. 1974, nr 49, poz. 300.
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 1997 roku w sprawie określenia wykazu stanowisk w służbie cywilnej i stanowisk w służbie cywilnej, które mogą być wyznaczane wyłącznie urzędnikom służby cywilnej, oraz wyjątków od tej zasady, Dz.U. 1997, nr 109, poz. 707.
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz.U. 2007, nr 13, poz. 82.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 roku w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.
9. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 roku w sprawie konstytucyjności przepisów dotyczących obsadzania stanowisk w korpusie służby cywilnej, Dz.U. 2002, nr 238, poz. 2025.
10. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. 1949, nr 11, poz. 72 ze zm.
11. Ustawa z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. 2001, nr 86, poz. 953 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 roku o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz.U. 1991, nr 63, poz. 226 ze zm.
13. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej, Dz.U. 1996, nr 89, poz. 402 ze zm.
14. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679.
15. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej, Dz.U. 1999, nr 49, poz. 483.
16. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz.U. 2005, nr 163, poz. 1362.
17. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1218.
18. Ustawa z dnia 11 maja 2007 roku o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2007, nr 123 poz. 847.
19. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, Dz.U. 2009, nr 74, poz. 633.
20. Zarządzenie nr 23/03 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 11 czerwca 2003 roku, *Kodeks Etyki Pracowników Samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.*
21. Zarządzenie nr 112 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 roku w sprawie nadania statutu Urzędowi Służby Cywilnej, MP 2002, nr 46, poz. 682.
22. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, MP 2002, nr 46, poz. 683.

Druki, stenogramy sejmowe

1. *Analiza w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej*, 2006, druk sejmowy nr 233, Zarząd Stowarzyszenia Absolwentów KSAP, Warszawa, 25 styczeń, <http://www.saksap.pl/pdf/nowela2006/stanowisko.pdf>.
2. O zmianie Ustawy o służbie cywilnej, druk sejmowy nr 1914, Sejm II kadencji.
3. *Opinia do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych,* <http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=724>.
4. Pierwsze czytanie poselskiego projektu Ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 553.
5. Pierwsze czytanie poselskiego projektu Ustawy o służbie cywilnej, druk nr 552, Posiedzenie Sejmu RP 08.06.2006.
6. Pierwsze czytanie poselskiego projektu Ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Stenogram z posiedzenia Sejmu, 26.06.2008.
7. Pierwsze czytanie rządowego projektu Ustawy o służbie cywilnej, druk nr 450, 24. posiedzenie Sejmu, 17.07.1998.
8. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie Ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, druk nr 2246 i 2274, 09.12.2003.
9. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie Ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Ustawy o służbie cywilnej, druki nr 233 i 358, V kadencja, 12. posiedzenie, 2. dzień, 09.03.2006.
10. Stenogram z 8 posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 2001 roku.
11. Stenogram z 81 posiedzenia Sejmu w dniu 12 czerwca 1996 roku.
12. Wystąpienie posłanki M. Ostrowskiej (SLD), 1996, Stenogram z 81 posiedzenia Sejmu w dniu 12 czerwca.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

13. Wystąpienia zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Adama Leszkiewicza, Zapis stenograficzny (505), 54. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 4 listopada 2008 roku.
14. Zapis stenograficzny (373), 43. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 25 lipca 2002 roku.

Druki zwarte

1. *Administracja publiczna za granicą*, 1995, Urząd Rady Ministrów, Departament Reformy Administracji Publicznej, Zeszyt 1, maj.
2. Arcimowicz J., 2003, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Wyd. TRIO, Warszawa.
3. Arcimowicz J., 2003, *Służba cywilna w Polsce – nowa instytucja demokratycznego państwa*, „Prace ISNS", Wyd. ISNS UW, Warszawa.
4. Balcerowicz L., 1997, *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
5. Barker E., 1944, *The Development of Public Services in Western Europe 1660–1930*, Oxford University Press, London.
6. Bartkowski J., 1996, *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995*, Wyd. Interart, Warszawa.
7. Bauman Z., 1996, *Etyka ponowoczesna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
8. Bauman Z., 1998, *Prawodawcy i tłumacze*, IFIS PAN, Warszawa.
9. Beetham D., 1996, *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
10. Bekke H.A., Perry J., Toonen A.J., 1996, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington.
11. Bittner B., Stępień J., 2000, *Wprowadzenie do etyki zawodowej*, Wyd. Empi, Poznań.
12. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., 2003, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław.
13. Boć J., 1998, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
14. Boć J. (red.), 2003, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław.
15. Boć J. (red.), 2001, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
16. Bojarski Ł., Swaton J., 1998, *Monitoring warunków pracy sądów rejonowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.
17. Boni M., 2009, *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
18. Börzel T.A., Risse T., 2000, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florence.
19. Bossaert D., Demmke Ch., 2003, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź.
20. Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R., 2001, *Civil service In the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, EIPA, the Netherlands.
21. *Britannica Concise Encyclopedia*, <http://www.babylon.com/dictionary/britannica.html>.
22. Burnetko K., 2003, *Służba Cywilna III RP: Punkty krytyczne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf>.
23. Buurman M., Dur R., Van den Bossche S., 2009, *Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic?*, IZA Discussion Papers 4401, Institute for the Study of Labor (IZA), <http://ftp.iza.org/dp4401.pdf>.
24. Chapman R.A., 1997, *The Treasury in Public Policy-Making*, Routledge, London.
25. Choroś B., Skrabacz E., *Biurokracja po komunizmie. Jakość i patologie systemu administracyjnego w Polsce i Republice Czeskiej*, <http://www.interreg.uni.opole.pl/biblioteka/docs/pl-choros_skrabacz.pdf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

26. *Civil service, Academic dictionaries and encyclopedias*, <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/109620>.
27. *Civil Service Code, The*, 2006, Parliament and Constitution Centre, February.
28. Crozier M., 1967, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWN, Warszawa.
29. Czaputowicz J. (red.), 2008, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
30. Deci E.L, Flaste R., 1996, *Why We Do What We Do: Understanding Self-Motivation*, Penguin Book, New York.
31. Deci E.L., Ryan R.M., 1985, *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, Plenum Press, New York.
32. Delfgaauw J., Dur R., 2004, *Incentives and workers' motivation in the public sector*, Cesifo Working Paper, No. 1223, Category 1: Public Finance, June, <http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_1223.html>.
33. Demmke Ch., 2004, *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Instytut Europejski, Łódź.
34. Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B., 2004, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok.
35. Diamond L., 1999, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
36. Domański H., 1999, *Prestiż*, Wyd. FNP, Wrocław.
37. Domański H., 2004, *Struktura społeczna*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa.
38. Dowding K., 1995, *The civil service. The Theory and Practice in British Politics*, Routledge, London.
39. Duguit L., 1919, *Law in the Modern State*, B.W. Huebsch, New York.
40. Dumała A., 2007, *O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji*, „Annales UMCS", vol. XIV.
41. Dworkin R., 1998, *Biorąc prawa poważnie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
42. Filaber J., 2008, *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jako główny ośrodek kształcenia kadr administracji w Polsce*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie", Wrocław.
43. Filek J. (red.), 2004, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, MSAP AE, Kraków.
44. Finer H., 1946, *Theory and Practice of Modern Government*, Methuen, London.
45. Freedman Ch.E., 1961, *The Conseil d'État in Modern France*, Columbia University Press, New York.
46. Fuller L.L., 1978, *Moralność prawa*, PIW, Warszawa.
47. Fuszara M., 1994, *Rodzina w sądzie*, ISNS UW, Warszawa.
48. Gadowska K., 2009, *Law In Action. The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-Rank Posts in Civil Service in Poland*, <http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2009/papers/200907031109520.Gadowska_New.doc>.
49. Gawin M., 2009, *Inteligencja po przejściach*, <http://www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/acad_wer_full/03_09/str._16–19_gawin.pdf>.
50. Gay O., *The Civil Service Code*, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03924.pdf>.
51. Giedrewicz-Niewińska A., 2008, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
52. Gneist R., 1872, *Der Rechtsstaat*, J. Springer, Berlin.
53. Godłozy M., 2005, *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Opis procedur tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Procedury w Polsce*, MPS, Warszawa.
54. Gołębiowski B. (red.), 2001, *Moralność Polaków. Etos i etnos. Dylematy współczesne*, Łomża.
55. Greenwood J., Wilson D., 1989, *Public administration in Britain today*, Unwin Hayman Inc., London.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

56. Grosse T.G., 2000, *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD, Program Przeciw Korupcji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Florencja.
57. Halligan J., 2003, *Civil service systems in Anglo-American countries*, Edward Elgar, London.
58. Hass L., 1999, *Inteligencji polskiej dole i niedole. XIX i XX wiek*, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna, Łowicz.
59. Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
60. Hausner J. (red.), 2005 *Administracja publiczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
61. Hausner J. (red.), 1995, *Narodziny demokratycznych instytucji. Studia nad systemem reprezentacji interesów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Fundacja „Polska Praca", Kraków.
62. Heady F., 2001, *Public administration: a comparative perspective*, Marcel Dekker, New York.
63. Huntington S.P., 1995, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
64. Itrich-Drabarek J., 2005, *Proces kształtowania się służby cywilnej w III Rzeczypospolitej*, Zeszyty Politologiczne, Białystok.
65. Izdebski H., 2000, *Historia administracji,* Wyd. Liber, Warszawa.
66. Izdebski H., 1993, *Współczesne modele administracji publicznej*, [Urząd Rady Ministrów], Warszawa.
67. Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna*, Wyd. Liber, Warszawa.
68. Izdebski H., Kulesza M., 1998, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber, Warszawa.
69. Jackiewicz I. (red.), 2004, *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
70. Jagielski J., Rączka K., 2001, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa.
71. Jakubowska-Branicka I., 2000, *Czy jesteśmy inni. Czyli w poszukiwaniu absolutnego autorytetu*, ISNS, Warszawa.
72. Jarosz M., 2000, *Władza. Przywileje. Korupcja*, PWN, Warszawa.
73. Jóskowiak K., 2008, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość,* Wyd. UŚ, Katowice.
74. Kamiński A., Kamiński B., 2004, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Wyd. TRIO, Warszawa.
75. Kasznica S., 1946, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa.
76. Kiciński K., 2000, *Kultura służby publicznej*, „Prace ISNS", ISNS, Warszawa.
77. Kieżun W., 2000, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura", nr 3/630.
78. Kolarska-Bobińska L., Kucharczyk J., 2009, *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Wyd. ISP, Warszawa.
79. Kołakowski L., 2000, *Kultura i fetysze*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
80. Kontek T., 1993, *Etyka w służbie publicznej. Model amerykański,* Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa.
81. Koryś P., 2005, *Bezkarność klasy politycznej? Konflikt interesu, korupcja, łamanie prawa i odpowiedzialność polityczna w III Rzeczypospolitej*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW.
82. Kozicki S., 1976, *Pamiętniki urzędników*, Czytelnik, Warszawa.
83. Kozłowska S., 2000, *Rola i pozycja społeczna kobiety-inteligentki w II Rzeczypospolitej*, Wydział Historii UAM w Poznaniu (praca magisterska), <http://www.historia1.terramail.pl/magisterki/sylwia_kozlowska/index.html>.
84. Kozyr-Kowalski S., 1967, *Max Weber a Karol Marks*, KiW, Warszawa
85. Kozyr-Kowalski S., 1999 [wyd. I], 2004 [wyd. II], *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
86. Kudrycka B., 1995, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida, Białystok.
87. Kudrycka B., 1998, *Neutralność polityczna urzędników*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
88. Kudrycka B., 2004, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok.
89. Kudrycka B., 2001, *Rozwój kadr administracji publicznej*, Libra, Białystok.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

90. Kudrycka B., Dębicki M., 2000, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa.
91. Kudrycka B., Peters G.B., Suwaj P., 2009, *Nauka administracji*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp., Warszawa.
92. Kudrycka B., Suwaj J.P. (red.), 2005, *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, SEAP WSAP, Białystok.
93. Kurczewski J., 1998, *Biznes i klasy średnie*, ISNS UW, Warszawa.
94. Kurczewski J., 1999, *Posłowie a opinia publiczna*, ISNS UW, Warszawa.
95. Kurczewski J. (red.), 2003, *Demokracja pod rządami prawa*, ISP PAN, Warszawa.
96. Kurczewski J., Jakubowska-Branicka I. (red.), 1994, *Biznes i klasy średnie*, ISNS UW, Warszawa.
97. Kurczewski J., Łaciak B. (red.), 2000, *Korupcja w życiu społecznym*, Wyd. ISP, Warszawa.
98. Kurnal J., 1972, *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, PWE, Warszawa.
99. Kwaśniewski J. (red.), 1997, *Kontrola społeczna procesów marginalizacji w Polsce. Prace Zakładu Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej*, IPSiR UW, Interart, Warszawa.
100. Leoński Z., 2001, *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. PWN, Warszawa.
101. Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven.
102. Lipset M.S., 1998, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Wyd. PWN, Warszawa.
103. Lipset M.S., 1960, *Political Man. The social bases of politics*, Doubleday&Com. Inc., Garden City, NY.
104. Łaciak B., 2005, *Obyczajowość polska czasu transformacji czyli walka postu z karnawałem*, Wyd. TRIO, Warszawa.
105. Łętowska E., Łętowski J., 1995, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
106. Majcherkiewicz T., *Nomenklatura versus civil service Defining politico-administrative relations under Miller's government*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan021564.pdf>.
107. Mariański J., 2001, *Kryzys moralny czy transformacja wartości? – studium socjologiczne*, Wyd. KUL, Lublin.
108. Mariański J., Smyczek L., 2008, *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, Wyd. WAM, Kraków.
109. Merton R., 1982, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wyd. PWN, Warszawa.
110. Meyer P., 1957, *The Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, Stevens & Sons Ltd., London.
111. Mikułowski-Pomorski J., 2001, *Etos warstw społecznych. Inteligencja. Między państwem a samodzielnym wyborem*, [w:] H. Kowalska (red.), *Inteligencja i nowe czasy*, Wyd. UJ, Kraków, <http://www.ae.krakow.pl/ekse/htm/etosgrupspolecznych.pdf>.
112. Mills W.C., 1965, *Białe kołnierzyki. Amerykańskie klasy średnie*, Wyd. KiW, Warszawa.
113. Mołdawa T., Wojtaszczyk A.K., Małecki M. (red.), 2003, *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa.
114. Mosher F.C., 1968, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, New York.
115. *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, 2004, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka 4 listopada 2003 roku, Kancelaria Senatu, Warszawa.
116. Obuchowski K., 1967, *Psychologia dążeń ludzkich*, PWN, Warszawa.
117. Ochendowski E., 1997, *Prawo administracyjne*, TNOiK, Toruń.
118. Olech A., 2005, *Etyka pracy socjalnej*, Warszawa.
119. Ossowska M., 1986, *Ethos rycerski i jego odmiany*, Wyd. PWN, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

120. Ossowska M., 1983, *O człowieku, nauce i moralności,* Wyd. PWN, Warszawa.
121. Ossowska M., 1994, *Podstawy nauki o moralności*, Ossolineum, Wrocław.
122. Ossowska M., 1992, *Wzór demokraty*, Wyd. Daimonion, Lublin.
123. Ostrom V., 1973, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.
124. Page E.C., 1985, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis,* Wheatsheaf Books, London.
125. Page E.C., Wright V., 1999, *Bureaucratic élites in Western European states*, Oxford University Press, Oxford.
126. Pawłowska A., 1998, *Władza, elity, biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Wydawnictwo UMCS.
127. Pawłowski J., *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=32&id2=20>.
128. Pawłowski J., *System administracji publicznej w Polsce*, <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=26&id2=20>.
129. Peters B.G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
130. Peters B.G., 2001, *The future of governing*, University Press of Kansas, Lawrence.
131. Peters B.G., 1984, *The Politics of Bureaucracy*, Longman, New York.
132. Petrażycki L., 1959, *Teoria prawa i państwa*, t. I, PWN, Warszawa.
133. Pierre J., Peters B.G., 2004, *Politicization of the civil service in comparative perspective. The quest to control,* Routledge, London.
134. Pietrzak M., 1999, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Wyd. Liber, Warszawa.
135. Podgórecki A., 1966, *Prestiż prawa,* Warszawa.
136. Podgórecki A., 1971, *Zarys socjologii prawa*, Wyd. PWN, Warszawa.
137. Podgórecki A. et. al., 1971, *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, KiW, Warszawa.
138. *Politics of the United States,* <http://www.freebase.com/view/en/politic>.
139. Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków.
140. Raciborski J., 2003, *Demokracja Polska 1989–2003*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
141. Raciborski J., 2006, *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wyd. TRIO, Warszawa.
142. Raz J., 2000, *Autorytet prawa*, Wyd. ABC, Warszawa.
143. Regulski J. (red.), 2002, *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
144. Reszke I., 1984, *Prestiż społeczny a płeć. Kryteria prestiżu zawodów i osób*, Ossolineum, Wrocław.
145. Reykowski J., 1992, *Emocje, motywacja, osobowość,* PWN, Warszawa.
146. Ridley F.F., 1979, *Government and Administration in Western Europe*, Martin Robertson, Oxford.
147. Ryan R., Deci E.L. (eds), 2000, *Handbook of Self-Determination Research*, University of Rocherster Press, Rochester, NY.
148. Rydlewski G., 2001, *Służba Cywilna w Polsce: przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne,* Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
149. Samsonowicz H. (red. nauk.), 2010, *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. XX lat*, KSAP, Warszawa.
150. Sanetra W., 2001, *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Wyd. Temida2, Białystok.
151. Sarapata A. (red.), 1971, *Etyka zawodowa*, PWN, Warszawa.
152. Sarapata A. (red.), 1965, *Socjologia zawodów*, KiW, Warszawa.
153. Słomczyński K., Janicka K., Wesołowski W., 1994, *Badania struktury społecznej Łodzi: doświadczenia i perspektywy*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

154. *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, 1996, Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca.
155. Sprengel B., Strzelecki A., 2005, *Urzędnik w administracji publicznej*, WSHE, Włocławek.
156. Stafford N., Trevelyan Ch., 1854 [reprint: 1954], *Report of the organization of the permanent civil service*, HMSO, London.
157. Stec M. (red.), 2008, *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
158. Szczerski K., 2005, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
159. Szczerski K., 2004, *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
160. Szewc T., 2006, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice.
161. Szewczyk H., 2006, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice.
162. Sztompka P., 1999, *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
163. Świątkiewicz J., 2002, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Wyd. BRPO, Warszawa.
164. Tarkowski J., 1994, *Socjologia świata polityki*, t. 2: *Patroni i klienci*, Wyd. ISP PAN, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, <http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/patroni_i_klienci.pdf>.
165. Titkow A. (red.), 2003, *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, Wyd. ISP PAN, Warszawa.
166. Tocqueville A., 1996, *O Demokracji w Ameryce*, Wyd. Znak, Kraków.
167. Tokarczyk R., 2007, *Etyka prawnicza*, Wyd. LexisNexis, Warszawa.
168. Ura E., 2007, *Prawo urzędnicze*, Wyd. LexisNexis, Warszawa.
169. Van de Walle S., Scott Z., 2009, *The Role of Public Services in State- and Nation-Building: Exploring Lessons from European History for Fragile States*, GSDRC Research Paper, <http://www.gsdrc.org/docs/open/CON68.pdf>.
170. Verheijen T., 1999, *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Press, London.
171. Vigoda-Gadot E., 2002, *Public administration: an interdisciplinary critical analysis*, Marcel Dekker, New York.
172. Vink M., 2002, *What is Europeanization? and Other Questions, New Research Agenda*, Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanization, University of Bocconi, Milan.
173. Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
174. Weber M., 1998, *Polityka jako zawód i powołanie*, Wyd. Znak, Kraków.
175. *West's Encyclopedia of American Law*, <http://www.answers.com/topic/civil-service>.
176. White L.D (ed.), 1930, *The Civil Service in the Modern State*, University of Chicago Press, Chicago.
177. White L.D., 1935, *Civil service abroad: Great Britain, Canada, France Germany*, McGraw-Hill, New York.
178. Wiszniowski R. (red.), 2005, *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wyd. UWr, Wrocław.
179. Wiśniewski R., *Etyka zawodowa – jej współczesne treści i funkcje*, <http://www.kpsw.pl/files/Etyka_zawodowa.rtf>.
180. Wnuk-Lipiński E., 1996, *Demokratyczna rekonstrukcja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
181. Wnuk-Lipiński E., Ziółkowski M. (red.), 2001, *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, ISP PAN, Warszawa.
182. Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
183. *Women in the Civil Service*, <http://www.cfwd.org.uk/resources/fact-sheets/women-in-the-civil-service>.
184. Wright B.E., 2003, *Toward Understanding Task, Mission and Public Service Motivation: A Conceptual and Empirical Synthesis of Goal Theory and Public Service Motivation*, <http://www.pmranet.org/conferences/georgetownpapers/Wright.pdf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

185. Wróblewski J., 1988, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa.
186. *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, 2002, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 roku, Warszawa.
187. Ziółkowski M. (red.), 1993, *Polacy wobec ładu postmonocentrycznego*, ISP PAN, Warszawa.
188. Zonn-Pastemak K. (red.), 1993, *Państwowa służba publiczna*, Warszawa.
189. Zuba K. (red.), 2007, *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.

Opracowania, rozprawy i artykuły naukowe

1. Antonowicz D., 2007, *Brytyjski civil service: kontynuacja i zmiana*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
2. Arcimowicz J., 2009, *Civil Service in Poland. Regulatory Framework, Political Conflicts*, „Societas Communitas", nr 1.
3. Arcimowicz J., 2008, *Kobiety w służbie państwa – rzecz o korpusie służby cywilnej w Polsce*, „Societas Communitas", nr 1.
4. Arcimowicz J., 2009, *Unia Europejska w opiniach urzędników państwowych*, [w:] J. Kurczewska, H. Bojar (red.), *Wyciskanie Brukselki? O europeizacji społeczności lokalnych na pograniczach*, IFiS PAN, Warszawa.
5. Arcimowicz J., 2008, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
6. Banajski R., 2007, *Etos urzędników administracji państwowej a etos urzędników administracji samorządowej. Elementy wspólne i różnice*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, WAiP, Warszawa.
7. Bartkowski J., 2006, *Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca*, [w:] J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wyd. TRIO, Warszawa.
8. Bąk M., 2007, *Stosowanie Kodeksów Etycznych w gminach fair play*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, WAiP, Warszawa.
9. Bertok J., 2001, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna", nr 2.
10. Biegaj A., 2004, *Dostosowanie struktur władzy w Polsce do realizacji polityki integracji europejskiej*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
11. Blau P.M., 1960, *Orientation toward clients in a public welfare agency*, „Administrative Science Quarterly", No. 5(3).
12. Boratyn-Dąbkowska J., Bałon K., 2001, *Polski model instytucji odpowiedzialnych za integrację z Unią Europejską. Pierwsze przybliżenie*, „Biuletyn PISM", nr 25;
13. Börzel T.A., 1999, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies", Vol. 37, No. 4.
14. Budrowska B., 2004, *Szklany sufit, czyli co blokuje kariery kobiet*, „Kultura i Historia", nr 6.
15. Burnetko K., 2008, *Administracja publiczna*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.) *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Wyd. ISP, Warszawa.
16. Butler R., 1993, *The evaluation of the civil service – a Progress report*, „Public Administration Review", Vol. 71, No. 3.
17. Buzek J., 2010, *Promocja Pro Publico Bono*, [w:] H. Samsonowicz (red. nauk.), *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. XX lat*, KSAP, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

18. Cabalski M., Grosse T., 1997, *Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej", nr 3.
19. Chrzanowski W., 2002, *Etyka polityka, etyka dyplomacji*, [w:] J. Barcz et al., *Etyka dyplomacji*, Wykłady publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Wyd. PISM, Warszawa.
20. Czaputowicz J., 2000/2001, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna", nr 1.
21. Czaputowicz J., 2001, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Libra, Białystok.
22. Czaputowicz J., 2004/2005, *Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba cywilna", nr 9.
23. Czyżak R., 2003, *Etyka służby cywilnej*, [w:] T. Barankiewicz, R.A. Biskup (red. nauk.), *Etyka w działalności gospodarczej*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom.
24. Dębicki M., 2001, *Urzędnik XXI wieku*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Libra, Białystok.
25. Diamond L., 1997, *Is the third wave of democratization over? An empirical assessment*, Working Paper, March, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>.
26. Dobkowski J., 2007, *Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracji publicznej*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika,* WAiP, Warszawa.
27. *Dobry urzędnik fachowcem najwyższej klasy – rozmowa z Jackiem Czaputowiczem dyrektorem KSAP*, <http://www.pracuj.pl>.
28. Domański H., 2004, *Zmiany struktury społecznej i systemu wartości*, „Wartości i Rozwój", Gdańsk, nr 1.
29. Domecka M., Mrozowicki A., 2008, *Robotnicy i ludzie biznesu. Wzory karier zawodowych a zmiana społeczna w Polsce*, „Przegląd Socjologii Jakościowej", t. IV, nr 1.
30. Dylus A., 2007, *Służba (publiczna): cnota zapomniana,* [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika,* WAiP, Warszawa.
31. *Dyplomacja – zawód (nie) dla kobiety?*, <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,90439,5038732.html>.
32. Dziewięcka-Bokun L., Umińska-Woroniecka A., 2005, *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej Polskiej, Wrocław, 7–8 marca.
33. *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Materiały VII Konferencji Absolwentów KSAP, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000.
34. Filek J., 2005, *Głos drugi*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
35. Filek J., 2007, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne", UE Kraków, nr 2.
36. Frieske K., 1979, *Kodeksy etyczne i buchalteria. Spory o etyki zawodowe*, „Problemy Nauknawstwa", nr 1.
37. Frieske K., 1999, *Przedmowa od tłumacza*, [w:] G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
38. Gadowska K., 2005, *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce i gospodarce*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, Świat*, Tom Zjazdowy XII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
39. Gawin G., 2008, *Antypolityka jako normalność*, [w:] P. Kosiewski (red.), *Polska Tuska*, Wyd. Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa.
40. Goetz K., Hix S., 2000, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems,* Special issue of „West European Politics", Vol. 23, No. 4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

41. Goldstein H., 1994, *Zaniedbane ogniwo moralne w pracy socjalnej*, [w:] M. Bocheńska-Seweryn, K. Frysztacki, K. Kluzowa (red.), *Wypisy z wybranych zagadnień pracy socjalnej*, IS UJ, Kraków.
42. Górski A., 2006, *Administracja rządowa po nowemu*, 24.08.2006, <http://www.prawica.net/node/4438>.
43. Górski A., 2001/2002, *Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie. (Zagadnienie wpływu świata polityki na świat urzędniczy w dyskusjach sejmowych w latach 1919–1922 i 1992–1998)*, „Służba Cywilna", nr 3.
44. Górski A., 2000/2001, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, „Służba Cywilna", nr 1.
45. Górski J.F., 1998, *Urzędnicy państwowi – ich cechy i sytuacja,* „Studia Socjologiczne", nr 2.
46. Grabowska D., *Czwarta władza, czyli służba cywilna w natarciu,* <http://www.interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik32/index.htm>.
47. Grosse T.G., 2003, *Czy etyka jest potrzebna urzędnikom?*, „Służba Cywilna", nr 1.
48. Grosse T.G., 2003, *Integracja europejska w teorii i praktyce*, „Polska w Europie", nr 1.
49. Grosse T.G., 2004, *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie", nr 2(46).
50. Grosse T.G., 2001, *Służba cywilna w Polsce i możliwości rozwoju*, „Służba Cywilna", nr 2.
51. Hausner W., 2004, *Korpus Służby Cywilnej – uwarunkowania społeczne i polityczne*, „Służba Cywilna", nr 8.
52. Heywood P., Meyer-Sahling J., *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją*, <http://www.calculemus.org/lect/10metod/SP_korupcja.pdf>.
53. Horton S., 2004, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi (HRM) w Brytyjskiej Służbie Cywilnej*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Libra, Białystok.
54. Houston D.J., 2000, *Public-Service Motivation: a multivariate test*, „Journal of Public Administration Research & Theory", No. 10(4).
55. Ito J.K., *Career Mobility and Branding in the Civil Service: An Empirical Study*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021820.pdf>.
56. Itrich-Drabarek J., 2000/2001, *Korupcja w Polsce w świetle raportów Banku Światowego i Najwyższej Izby Kontroli*, „Służba Cywilna", nr 1.
57. Itrich-Drabarek J., 1999, *Rola samorządu terytorialnego w procesie integracji europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej", nr 2.
58. Itrich-Drabarek J., 2003, *Rola służby cywilnej w demokratycznym państwie*, [w:] T. Mołdawa, K. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej*, Wyd. Politeja, Warszawa.
59. Itrich-Drabarek J., 2004/2005, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna", nr 9.
60. Itrich-Drabarek J., 2000, *Służba cywilna w Polsce w świetle ustawy z roku 1998*, „Zeszyty Politologiczne", Z. 2.
61. Jabłonowska Z., 1975, *Rodzina w XIX i na początku XX wieku*, [w:] J. Komorowska, (red.), *Przemiany rodziny polskiej*, IW CRZZ, Warszawa.
62. Jabłoński A., 2007, *Racjonalność, pluralizm i biurokracja: dylematy teorii państwa w XX wieku*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych,* Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
63. Jankowski H., 1994, *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka", nr 27.
64. Jasiecki K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce,* <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publikacje/jasiecki.pdf>.
65. Jasiecki K., *Legitymizacja władzy i ograniczenia „słabej" merytokracji*, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/Legitymizacja_i_merytokracja%20_17.03.10.pdf>.
66. Jawłowska A., 1994, *Życie i kodeksy*, „Etyka", nr 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

67. Jedlicki J., 2001, *O czym się mówi, gdy się mówi o inteligencji?*, [w:] H. Kowalska (red.), *Inteligencja. Tradycja i nowe czasy,* Wyd. UJ, Kraków.
68. Kamiński A., 2003/2004, *Administracja publiczna we współczesnym państwie,* „Służba Cywilna", nr 7.
69. Kamiński A., 2003, *Demokracja, odpowiedzialność, korupcja w warunkach transformacji ustrojowej*, Referat wygłoszony podczas konferencji „Pożegnanie z liberalizmem? Bilans polskich przemian po 1989 roku", Kraków, 7–8 listopada, Ośrodek Myśli Politycznej, <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=464>.
70. Kamiński A., 1997, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa*, [w:] E. Popławska (red.), *Dobro wspólne. Władza. Korupcja*, ISP, Warszawa.
71. Kamiński A., 2009, *Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej: przypadek pokomunistycznej Polski,* Materiały konferencyjne „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009", RPO 3 czerwca, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf>.
72. Kamiński A., 2010, *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce – skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wyd. Akademickie i Naukowe, Warszawa.
73. Kaufmann H., 2001, *Major Players: Bureaucracies in American Government*, „Public Administration Review", Vol. 61, No. 1.
74. Kępa Z., 2000, *Prawidła urzędów i posterunków cłowych ministerstwa skarbu*, [w:] *Problemy ochrony granic*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie", nr 12.
75. Kiciński K., 1994, *Etyka zawodowa a kodeks,* „Etyka", nr 27.
76. Kiciński K., 1996, *Służba publiczna w Polsce – warunkowania historyczne, perspektywy, zagrożenia*, [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, Wyd. KSAP, Warszawa.
77. Kieżun W., 2000, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, <http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura_032000.htm>.
78. Kieżun W., 2005, *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex", Zeszyty nr (III) 1, Warszawa.
79. King R. (Vita) M., 2002, *What Kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, „North European and Baltic Sea Integration Yearbook" 2002/2003, February 10, <http://www.cerge.cuni.cz/pdf/gdn/RRCI_64_paper_01.pdf>.
80. Knill Ch., Lehmkuhl D., 1999, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization,* „European Integration online Papers (ESOP)", Vol. 3, No. 7.
81. Kochanowski J., *Debaty: Czy Polska jest państwem prawa?*, <http://www.kochanowski.pl>.
82. Kojder A., 1993, *Aksjologia rządów prawa*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Demokracja pod rządami prawa*, ISP PAN, Warszawa.
83. Kojder A., 1999, *Polacy o swoim prawie*, [w:] A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder (red.), *Społeczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?*, Wyd. UW, Warszawa.
84. Kojder A., 2005, *Prawo w impasie*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Wyd. Oficyna Naukowa INP PAN, Warszawa.
85. Kołakowski L., 2000, *Etyka bez kodeksu*, [w:] tenże, *Kultura i fetysze*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
86. Kosewski M., 2001/2002, *Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczać?*, „Służba Cywilna", nr 3.
87. Krajewski W., 2000/2001, *Uregulowania prawne dotyczące etyki w służbie publicznej w Polsce*, „Służba Cywilna", nr 1.
88. Kroeger A., 1996, *Służba publiczna we współczesnej demokracji*, [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, Wyd. KSAP, Warszawa.
89. Kudrycka B., 2002, *Prace nad projektem Kodeksu Etyki Służby Cywilnej – główne zagadnienia*, Konferencja „Etyka w Służbie Cywilnej", 24 listopada (maszynopis).
90. Kudrycka B., 2001, *Sztuka podejmowania etycznych rozstrzygnięć przez urzędników*, „Samorząd Terytorialny", nr 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

91. Kudrycka B., 2002, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, „Służba Cywilna", nr 4.
92. Kudrycka B., 2008, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
93. Kurczewska J., 1998, *Inteligencja,* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa.
94. Kurczewski J., 2003, *Brytyjska walka o standardy życia publicznego*, „Służba Cywilna", nr 6.
95. Kurczewski J., 1999, *The Rule of Law in Poland*, [w:] J. Pribán, J. Young (eds), *The Rule of Law in Central Europe*, Ashgate, Dorthmund.
96. Kwaśniewski J., 1997, *Postrzeganie marginalizacji oraz strategii i środków kontroli społecznej*, [w:] J. Kwaśniewski (red.), *Kontrola społeczna procesów marginalizacji w Polsce. Prace Zakładu Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej*, IPSiR UW, Interart, Warszawa.
97. Kwaśniewski J., 1971, *Społeczne warunki przestrzegania prawa*, [w:] A. Podgórecki et al., *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, KiW, Warszawa.
98. Ladrech R., 1994, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France*, „Journal of Common Market Studies", Vol. 32, No. 1.
99. Lazari-Pawłowska I., 1994, *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka", nr 27.
100. Leisink P., Stejin B., 2009, *Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands*, „International Review of Administrative Sciences", Vol. 75, No. 1, <http://ras.sagepub.com/content/75/1/35.short>.
101. Leoński Z., 2006, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i jego swoistych cech*, [w:] „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka", WSPiA Przemyśl, nr 2 (3), <http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_2_06.pdf>.
102. Lewicka-Strzałecka A., 2005, *Instytucjonalizacja moralności w działalności gospodarczej*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
103. Lewicki Z., 2007, *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
104. Lewis B.G., 2002, *Who Wants to Work for the Government?*, „Public Administration Review", Vol. 62, No. 4, <http://spectrum.troy.edu/~shelton/Articles/Lewis%20and%20Frank.pdf>.
105. Lipowicz I., 2005, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa", Zeszyt nr 1, <http://www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77321>.
106. Lipset S.M., 1959, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, „American Political Science Review", Vol. 53.
107. Lutyńska K., 1965, *Opinie urzędników o ich pozycji społecznej*, [w:] A. Sarapata (red.), *Socjologia zawodów*, KiW, Warszawa.
108. Łaciak B., 1994, *Wzory osobowe w etosie polskiej klasy średniej*, [w:] J. Kurczewski, Jakubowska-Branicka I. (red.), *Biznes i klasy średnie*, ISNS UW, Warszawa.
109. Łętowska E., 1992, *Sprawozdanie RPO 1990–1991*, „Państwo i Prawo", nr 2.
110. Łojko E., 1999, *Dziennikarze, publicyści prawni a kształtowanie wizji prawa w społeczeństwie*, [w:] A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder (red.), *Społeczne wizerunki prawa*, Wyd. UW, Warszawa.
111. Majcherkiewicz T., 2004/2005, *Kto rządzi w polskich regionach? Stosunki polityczno-administracyjne w województwach w latach 1989–2004*, „Służba Cywilna", nr 9.
112. Majcherkiewicz T., Gadowska K., 2005, *Political Clientelism and Cronyism in Polish Public Administration*, Conference paper, The 13th NISPAcee Annual Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023770.pdf>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

113. Malec J., 2007, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
114. Mariański J., 2001, *Podstawowe orientacje moralne w społeczeństwie polskim*, [w:] B. Gołębiowski (red.), *Moralność Polaków. Etos i etnos. Dylematy współczesne*, Oficyna Wydawnicza „Stopka", Łomża.
115. Mazur S., 2006, *Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie", nr 714.
116. Michalski W., 2006, *Ocena zapotrzebowania społecznego na elektroniczne usługi świadczone przez urzędy administracji publicznej w Polsce*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne", nr 1–2.
117. Mikułowski W., 2005, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce*, [w:] B. Kudrycka, J.P. Suwaj (red.), *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, SEAP WSAP, Białystok.
118. Mokrzycki E., 2005, *Pytania o inteligencję*, „Res Publica", nr 101.
119. Mordel T., 2009, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, 20.02.2009, <http://www.samorzad.pap.pl/>.
120. Mordel T., 2004/2005, *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, „Służba Cywilna", nr 9.
121. Offe C., 1995, *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3: *Narodziny demokratycznych instytucji*, Wyd. AE, Kraków.
122. Olsen J.P., 2003, *Towards a European Administrative Space?*, „Journal of European Public Policy", Vol. 10(4).
123. Osiatyński W., 2009, *Czym jest konstytucja*, [pdf z folderu: *Wstęp do socjologii prawa*], <http://chomikuj.pl/ISNS.UW/>.
124. Pawlak W., 2007, *Samorząd lepszy od rządu*, 28.09.2007, <http://waldemarpawlak.blog.onet.pl/Samorzad-lepszy-od-rzadu,2,ID255626647>.
125. Pawlik W., 1994, *Niecnota uregulowana*, „Etyka", nr 27.
126. Perry J.L., 1996, *Measuring Public Service Motivation: an assessment of construct reliability and validity*, „Journal of Public Administration Research & Theory", No. 6(1).
127. Perry J.L., Wise L., 1990, *The Motivational Bases of Public Service*, „Public Administration Review", Vol. 50, No. 3.
128. Pietrzyk K., 2004, *Samorządowa i rządowa administracja publiczna w terenie 1989–1998*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
129. Podrez E., 2005, *Głos w dyskusji*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
130. Pogonowska B., 2005, *Instytucjonalizacja moralności w działalności gospodarczej*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
131. Pol A., 1997, *Etyka w życiu publicznym. Podsumowanie pierwszego raportu komisji Nolana w sprawie etyki w życiu publicznym*, „Biuletyn Służby Cywilnej", nr 5–6.
132. Porębski Cz., 2005, *Parę uwag na marginesie artykułu Pani Profesor Anny Lewickiej-Strzałeckiej*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
133. Porowski M., 1998, *Służba społeczna – zakres pojęcia*, [w:] W. Kaczyńska (red.), *O etyce służb społecznych*, IPSiR UW, Warszawa.
134. *Prestiż czy pieniądze? Jacy jesteśmy*, „Edukacja prawnicza" 2003, nr 5.
135. Rabska T., 1997, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy", nr 1.
136. Rabska T., 2004, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji europejskiej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, SEAP, Białystok.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

137. Raciborski J., 2003, *Rząd i administracja rządowa*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, Wyd. Scholar, Warszawa, <http://www.ibuk.pl/fiszka.php?id=1783>.
138. Radaelli C.M., 2000, *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>.
139. Radaelli C.M., 2003, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. Featherstone, C.M Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
140. Radomski G., 2005, *Wzór urzędnika administracji publicznej w myśli obozu narodowego 1918–1939,* [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik administracji publicznej*, WSHE, Włocławek.
141. Rainey H.G., 1982, *Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic*, „American Review of Public Administration", Vol. 16(4).
142. Regulski J., 2006, *Reforma samorządu udała się – zrobiono ogromnie dużo dzięki decentralizacji i uruchomieniu inicjatyw lokalnych*, „Pismo Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych", nr 41.
143. Rybarski R., 1925, *Zadania polskiej inteligencji*, „Przegląd Wszechpolski", nr 1.
144. Rydlewski G., 2005, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna", nr 3.
145. Rydlewski G., 2008, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
146. *Rzecznik Praw Obywatelskich: prezent dla lekarza to nie łapówka*, 08.01.2008, <http://www.pardon.pl/artykul/3624/rpo>.
147. Sarapata A., 1965, *Zawód jako wyznacznik miejsca w społeczeństwie*, [w:] A. Sarapata (red.), *Socjologia zawodów*, Wyd. KiW, Warszawa.
148. Sartori G., 1996, *Teoria demokracji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
149. [Sawicka B., Górski A.], *O przyszłości Służby Cywilnej w Polsce dyskutowali w „Zbliżeniu" w Radiu TOK FM posłanka Beata Sawicka z PO i poseł PiS Artur Górski*, <http://serwisy.gazeta.pl/tokfm/1,53880,3536373.html>.
150. Skarga B., 1994, *Usankcjonowanie niecnoty*, „Etyka", nr 27.
151. Stanley M., 2009, *Civil Service Statistics, Office for National Statistics, Civil Service Statistics*, 31 March 2008; <http://www.cfwd.org.uk/resources/fact-sheets/women-in-the-civil-service>.
152. Supernat J., 2003, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe WSAP", Białystok, nr 2.
153. Supernat J., 2005, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego,* Kolonia Limited, Wrocław.
154. Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf>.
155. Supernat J., 2008, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 roku, TNOiK, Rzeszów, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_64_2_Polityka_administracyjna_w_swietle_teorii_wyboru_racjonalnego.pdf>.
156. Suwaj R., 2007, *O przecenianej roli kodeksów etycznych*, [w:] *Administracja publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku", Białystok, nr 2(10).
157. Sztompka P., *Trust: A Cultural Resource. Background paper for the project „Honesty and Trust"*, <http://www.colbud.hu/honesty-trust/sztompka/pub01.pdf>.
158. Szwalbe S., 2000/2001, *Obywatele o urzędnikach i urzędach*, „Służba Cywilna", nr 1.
159. Szydło M., 2004, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie", nr 1.
160. Taper A., 2004, *Metody i techniki badań nauk społecznych w służbie marketingu wyborczego*, „Dialogi Polityczne", nr 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

161. Titkow A., Kurczewski J., Molak W., 2003, *Dlaczego nie rządzą kobiety*, Wywiady Sygnałów Dnia, audycja w Programie 1 PR z dnia 18.11.2003.
162. Topa T., 2008, *Wymiana dowodów (dowodu), 1 stycznia czy 31 marca 2008*, <http://tomasz.topa.pl/>.
163. Ura E., 2007, *Ewolucja służby cywilnej w Polsce (zagadnienia wybrane)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej", nr 245.
164. *Urzędnik – główny specjalista kontroli skarbowej*, 2003, <http://www.praca.pl/2003>.
165. Wasilewski J., 2002, *Moralność elit politycznych,* [w:] Mariański J. (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wyd. WAM, Kraków.
166. Wesołowski W., Sarapata A., 1961, *Hierarchia zawodów i stanowisk*, „Studia Socjologiczne", nr 2.
167. Wiśniewski R., *Etyka zawodowa – jej współczesne treści i funkcje*, <http//:www.kpsw.pl/files/Etyka_zawodowa.rtf>.
168. Wiśniewski R., 2005, *Za i przeciw kodyfikacjom etycznym firm*, Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
169. Wnuk-Lipiński E., Bukowska X., 2008, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka", nr 2.
170. Wołpiuk W.J., 2002, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 roku, Warszawa.
171. Wróbel S., 2004, *Budapeszt bliższy niż Warszawa*, „Miesięcznik Uniwersytetu Śląskiego", Katowice, nr 4 (maj).
172. Zawadzki W., 2009, *Służba cywilna w Polsce. Praca–misja–pasja – bliżej rządu i obywatela*, „Przegląd Służby Cywilnej", nr 1.
173. Zbonikowska I., *Służby publiczne*, [rozmowa z dr. Marcinem Zawickim, dyrektorem Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie], <http://www.pracuj.pl/praca-sektor-publiczny–25827.htm#top>.
174. Zieliński W., 2005, *Moralność i etyka w działalności gospodarczej,* Internetowy Serwis Filozoficzny „Diametros", nr 6, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/>.
175. Ziółkowski M., 1998, *Miejsce społeczeństwa polskiego w światowym systemie kapitalistycznym. Dylematy teoretyczne i praktyczne*, „Kultura i społeczeństwo", nr 4.

Badania opinii publicznej, raporty i analizy

1. *Badanie motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, 2005, Raport z badań PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot.
2. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, 2000, PUMA Policy Brief, OECD/PUMA.
3. Butler R., 1993, *The evaluation of the civil service – a Progress report*, „Public Administration Review", vol. 71, No. 3.
4. Cardona F., 2000, *Scope of Civil Services in European Countries Trends and Developments*, OECD/SIGMA.
5. *Civil Service Reform Paper*, 2000, UNDP.
6. *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*, 2002, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, listopad 2002.
7. *Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action*, 2001, World Bank, Warsaw Office.
8. Czapiński J., *Służba cywilna w opinii publicznej. Jak o niej informować i jak ją promować*, 2001, Raport z badań..., <http://www.usc.gov.pl/i-080.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

9. *Diagnoza Społeczna 2005*, 2005, WSFiZ, Warszawa.
10. Dzierżanowski W., Sztetyłło A., 2000, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1998–1999*, Warszawa.
11. *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*, 1996, Occasional Papers no 14. Public Management. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
12. *Europejski Sondaż Społeczny zrealizowany przez IFiS PAN na przełomie 2006 i 2007 r.*, 2006, „Polityka", nr 15.
13. Filipowicz W., 2004, *Służba Cywilna III RP: Zapomniany obszar*, Raport na zamówienie Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa
14. *Funkcjonowanie administracji państwowej w świetle wyników badań opinii społecznej*, 1984, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa.
15. *Jacy jesteśmy? Zaufanie Polaków do ludzi i instytucji publicznych oraz gotowość do współpracy*, 2002, „Komunikat z badań CBOS", marzec.
16. *Jak ludzie oceniają pracę instytucji?*, 1988, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, grudzień.
17. Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", 2007, *Raport: Uwagi o stanie demokracji w Polsce*, Raport, nr 1, Warszawa.
18. Kopińska G. (red.), 2008, *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu: Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa,* Fundacja im. Stefana Batorego, KSAP, Warszawa.
19. *Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym*, 2000, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, lipiec.
20. *Korupcja po polsku*, 2006, Raport TNS OBOP, styczeń.
21. *Korupcja po polsku*, 2007, Raport TNS OBOP, styczeń.
22. *Korupcja w życiu publicznym*, 1999, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, listopad.
23. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, *Raport 2001–2003*, 2003, KSAP, Warszawa.
24. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, *Raport 2003–2006*, 2006, KSAP, Warszawa.
25. Kubiak A., 2005, *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji,* Raport z badań, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
26. Kubiak A., 2002, *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach*, Raport z badań, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
27. Kucharczyk J., Trutkowski C., 2004, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, Raport z badań, <http://www.isp.org.pl>.
28. [Mojsa E.], 2002, *Nabór do służby cywilnej. Raport z badań – 2001 rok*, Departament Rekrutacji i Selekcji USC, Warszawa, maj.
29. *Motywy poparcia lub odrzucenia integracji europejskiej*, 2003, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń.
30. [NIK], *Informacja o wynikach kontroli dotyczącej łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej*, 2004, Raport NIK, nr 16.
31. [NIK], *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, 2005, Raport NIK, nr 14.
32. *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, 2006, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec.
33. *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, 2007, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik.
34. *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, 2008, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń.
35. *Oczekiwania wobec prawa,* 1998, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, wrzesień.
36. *Opinia publiczna w Unii Europejskiej*, 2008, „Eurobarometr 69", wiosna.
37. *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego*, 2004, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, kwiecień.
38. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, 2006, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, CBOS, Warszawa, grudzień.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

39. *Opinie o kobietach pracujących zawodowo*, 2003, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, sierpień.
40. *Opinie o łapówkach*, 1999, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, wrzesień.
41. *Opinie o Traktacie lizbońskim po referendum w Irlandii*, 2008, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, lipiec.
42. *Opinie o urzędach, urzędnikach i funkcjonowaniu administracji*, 1988, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń.
43. Pawłowski J., Sidor A., 2009, *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r.*, KPRM, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa.
44. *Polacy o korupcji, lobbingu i kupowaniu ustaw*, 2003, CBOS, Warszawa.
45. *Polacy o sondażach*, 2006, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec.
46. *Polacy o zawodach*, 2000, OBOP, Warszawa, luty.
47. *Postawy Polaków wobec korupcji*, 2000, Demoskop, Warszawa, lipiec.
48. *Postrzeganie korupcji w Polsce*, 2004, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, czerwiec.
49. *Pracownicy terenowych organów administracji o sobie i swojej pracy*, 1984, „Komunikat z badań CBOS", sierpień.
50. *Pracujący Polacy 2006*, 2006, Badanie przeprowadzone przez Zakład Badań Naukowych PTS dla PKPP Lewiatan w listopadzie 2005.
51. *Prestiż zawodów w Polsce 1958–1975*, 1975, TBS OBOP, Warszawa.
52. *Prestiż zawodów*, 1999, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, marzec.
53. *Prestiż zawodów*, 2009, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń.
54. *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, 1998, [Przygotował zespół: Zbigniew Derdziuk, Maria Gintowt-Jankiewicz, Jerzy Stępień, Janusz Kochanowski, Janusz Warakomski], Warszawa, luty, <http://www.kochanowski.pl/raport.doc>.
55. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej* 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
56. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, 1999, OECD/PUMA.
57. *Studenci prawa w Polsce 2006*, Badania rynku przeprowadzone przez ELSA Poland wraz z IPSOS, <http://praktykiprawnicze.pl/kariera/15>.
58. *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, 2003, SIGMA.
59. *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, 2009, SIGMA.
60. *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*, 2009, SIGMA, April.
61. Swianiewicz P., 2001, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, UW, Warszawa.
62. *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, 2009, KPRM.
63. Transparency International, *Indeks Percepcji Korupcji 2005*, 2005, Warszawa, październik.
64. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, 2000, OECD.
65. *Trzyletni plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej w latach 2008–2010*, 2007, KPRM, Wydział Budżetu i Analiz Korpusu Służby Cywilnej, sierpień.
66. Turska A., Łojko E., Cywiński Z., Kojder A. (red.), 1999, *Społeczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?*, Wyd. UW, Warszawa.
67. *Uczciwości i nieuczciwości polityków polskich*, 2004, TNS OBOP, Warszawa, lipiec.
68. *Uczciwość i rzetelność zawodowa*, 1998, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, styczeń.
69. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, 1999, Raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej, PBS, listopad.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

70. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, 2005, Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, wrzesień.
71. *Urzędnik: oczekiwania i rzeczywistość*, 2007, Raport przygotowany przez On Board PR, na podstawie badań opinii publicznej przeprowadzonych przez PBS DGA <http://www.biznespolska.pl/files/reports/RAPORT_Urzednik.pdf>.
72. *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/System_Wynagrodzen_w_sc(1).pdf>.
73. *Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce*, 2006, Raport Hay Group.
74. *Wynagrodzenie korpusu służby cywilnej*, <http:www.publiczni.pl/artykuł/240/>.
75. *Wzory i autorytety Polaków*, 2009, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik.
76. *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, 2007, „Komunikat z badań CBOS", Warszawa, październik.
77. *Zawody zaufania publicznego*, 2006, „Polityka", nr 24.

Artykuły prasowe

1. *Administracja p.o.*, „Rzeczpospolita", 11.12.2002.
2. *Badanie PBS*, „Rzeczpospolita", 13.09.2004.
3. [Bereś W., Burnetko K.], *Urzędnik jest jak trawa. Z Marią Gintowt-Jankowicz, dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, rozmawiają...*, „Tygodnik Powszechny" 2000, nr 14.
4. Bielecki Cz., *Nas jest więcej*, „Rzeczpospolita", 08–09.08.2010.
5. *Biurokratura*, „Wprost" 1999, nr 5.
6. Bratkowski S., *Biurokracja. Historia i lekarstwa*, „Rzeczpospolita", 22.03.1999.
7. *Co dzieje się w Kancelarii Premiera*, „Rzeczpospolita", 24.02.1998.
8. Domański H., *Sprzątaczka bije ministra*, „Polityka" 2007, nr 15.
9. *[Dwieście] 200 tys. pracowników samorządów czeka zmiana zasad zatrudnienia*, „Gazeta Prawna", 04.03.2008.
10. *Egzamin niestraszny w Samoobronie*, „Gazeta Wyborcza", 21.06.2007.
11. Frey D., *Do dobrego rządzenia potrzebni są sprawni urzędnicy*, „Rzeczpospolita", 10.12.2007.
12. Gadomski W., *Sztafeta reform*, „Gazeta Wyborcza", 09.03.2003.
13. *Jak zrobić służbę cywilną, żeby jej nie było*, „Gazeta Wyborcza", 02.04.2006.
14. Jocher R., *Mini i pochodne niemile widziane*, „Gazeta Wyborcza" (Gdańsk), 20.04.2001, dodatek „Gazeta Morska", nr 93.
15. *Kadry odurzone władzą*, „Newsweek", 15.09.2002.
16. Kamiński A., *Biurokracja w Polsce*, „Rzeczpospolita", 22.03.1999.
17. Kochanowski J., *Mamy prawo do dobrej administracji*, „Rzeczpospolita", 11.04.2008.
18. Kieżun W., *Jak wyjść z zapaści*, „Rzeczpospolita", 26.02.2002.
19. Marody M., Hausner J., *Miękki kraj*, „Polityka" 2000, nr 50.
20. Matys M., *Jak rząd wymienia urzędników służby cywilnej*, „Gazeta Wyborcza", 12.06.2002.
21. Matys M., Wielowieyska D., *KSAP? Nie, dzięki*, „Gazeta Wyborcza", 19.04.2002.
22. Maziarski W., Karnowski M., *Polityka sięgnęła bruku*, „Newsweek Polska" 2003, nr 2.
23. *Nasi wygrywają z biurokracją Unii*, „Gazeta Wyborcza", 22.05.2007.
24. *Niezależni fachowcy w gminach*, „Gazeta Prawna", 26.10.2002.
25. *O zwolnieniach w administracji państwowej zadecyduje audyt*, „Gazeta Prawna", 24.09.2009.
26. Paradowska J., *Korpus w rozkładzie*, „Polityka" 2002, nr 42.
27. *Porażka konkursów*, „Nasz Dziennik", 20.02.2006.
28. *Prawo niejasno określa płace i zasady naboru urzędników*, „Gazeta Prawna", 02.10.2008.
29. *Raport NIK: Służba cywilna do poprawki*, „Gazeta Wyborcza", 14.04.2005.
30. *Rząd planuje zmiany w służbie cywilnej*, „Rzeczpospolita", 06.05.2008
31. Skwirowski P., *Megakonkurs w skarbówce*, „Gazeta Wyborcza", 17–18.01.2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376

32. *Służba cywilna wg Dorna: Pijacy i zomowcy*, „Gazeta Wyborcza", 11.03.2006.
33. *Sprawni i przyjaźni*, „Rzeczpospolita", 07.09.1999.
34. *[Sto] 180 tys. zł kosztuje wykształcenie urzędnika. Rozmowa z Jackiem Czaputowiczem, dyrektorem KSAP*, „Gazeta Prawna", 04.08.2009.
35. Surdykowski J., *Podział łupów*, „Wprost", 19.09.1999.
36. Trusewicz I., *Urzędnicza kariera w unijnych strukturach*, „Rzeczpospolita", 02.01.2008.
37. *Tylko 159 osób zdało egzamin na urzędnika mianowanego*, „Dziennik", 03.08.2007.
38. Uhlig D., *Czy oni w ogóle znają ten rosyjski*, „Gazeta Wyborcza", 02.12.2005.
39. Uhlig D., *Eksperci: Propozycje PiS godzą w neutralność służby cywilnej*, „Gazeta Wyborcza", 18.07.2006.
40. Uhlig D., *Kto się nadaje na szefa urzędników*, „Gazeta Wyborcza", 27.03.2007.
41. Uhlig D., *PiS obala układ w służbie cywilnej*, „Gazeta Wyborcza", 09.06.2006.
42. Uhlig D., *Służba Cywilna ręcznie sterowana*, „Gazeta Wyborcza", 02.12.2005.
43. *Urzędnicy nie starają się o 880 zł dodatku do pensji*, „Gazeta Prawna", 25.05.2009.
44. *Urzędy rywalizują o pracowników*, „Gazeta Prawna", 10.08.2009.
45. *W obronie państwa prawa*, „Gazeta Prawna" 2008, nr 35.
46. Weber M., *Rok więzienia w zawieszeniu – skazani za użycie radiowozu jako taxi*, „Rzeczpospolita", 19.12.2008.
47. *Wielokrotne nadużycia*, „Rzeczpospolita", 05.03.1998.
48. *Wpłynąć i zmienić*, „Gazeta Wyborcza", 06.01.1995.
49. Wróbel R., *Ksaperzy*, „Rzeczpospolita", 01.06.1995.
50. Zieliński M., Pawelczyk G., *Biurotwór złośliwy*, „Wprost" 2003, nr 47.
51. Żakowski J., *Coś w Polsce pękło, coś się skończyło*, „Gazeta Wyborcza", 16.04.1994.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 18296423A6532376